



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

- Um estudo comparado com
Parlamentos europeus -

Maria Teresa Monteiro Fernandes

Orientador: Professor Doutor Manuel Meirinho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em **Gestão e Políticas Públicas**

Lisboa
2013

VALORIZAMOS PESSOAS

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

AGRADECIMENTOS

À minha família e particularmente ao meu marido e ao meu filho, pelo incentivo e apoio.

Aos meus colegas da AR, pela troca de informações e opiniões e pela ajuda.

Ao meu orientador, Professor Doutor Manuel Meirinho, pelo incentivo e pela orientação pronta e eficaz.

Aos peticionários, quer aqueles que responderam ao questionário, quer outros com quem falo, que exprimiram a sua apreciação e, nalguns casos, a sua insatisfação, tendo dado sugestões de grande relevância, constituindo um importante contributo para o trabalho.

Bem-haja!

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

RESUMO

A alegada crise da democracia representativa, associada a fortes restrições orçamentais, tem gerado internacionalmente movimentos de alteração do funcionamento do Estado e de reforma das Administrações Públicas e dos Parlamentos, desenvolvendo-se uma administração aberta e participada e reforçando-se o envolvimento dos cidadãos nas políticas. A partir do enquadramento teórico desta evolução, abordaram-se depois as formas de envolvimento dos cidadãos no Parlamento, analisando a disponibilização de informação, a consulta e a participação.

Centrando-se no objeto do estudo, partiu-se da caracterização do direito de petição e foram analisadas as práticas da AR perante o seu exercício, focando-se nas suas dimensões da organização interna, processual e da resposta. Foi, depois, analisada a avaliação dos peticionários em relação às virtualidades e limitações que encontraram nas petições e sua tramitação.

Fez-se, ainda, o estudo comparativo com outros Parlamentos europeus.

Os resultados evidenciam insuficiências mais significativas a nível da resposta (tempo e mecanismos da mesma). Assim, equacionam-se propostas de alteração das práticas em relação às petições, na linha da maior eficácia e aumento da participação dos cidadãos.

Palavras chave: Direito de petição, envolvimento dos cidadãos, Parlamento, práticas da Assembleia da República, administração participada, democracia representativa.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

ABSTRACT

The alleged crisis of representative democracy, associated with the strong budgetary constraints, has generated international change movements of the functioning of the State and the reform of Public Administrations and Parliaments, developing an open and participatory administration and strengthening the involvement of citizens in the policies. From the theoretical framework of this evolution, some forms of involvement of citizens in the Parliament were taken in consideration, analyzing the provision of information, consultation and participation.

Focusing on the object of study, the characterization of the right of petition was made and the Parliament's practices in relation to that right were analyzed, focusing on its internal organization, procedural and response dimensions. Then, the evaluation of the petitioners regarding the virtues and limitations found in the petitions and proceedings was analyzed.

There was also made a comparative study with other European parliaments.

The results show most significant shortfalls in terms of response (time and its mechanisms). Thus, equate proposals amending the practices in relation to petitions, in line with greater efficiency and increased citizen participation.

Key words: Right of petition, involvement of citizens, Parliament, practices of the Parliament. (Assembly of the Republic), participatory administration, representative democracy.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Índice

1. Introdução	2
2. Enquadramento metodológico	3
Capítulo 1- Perspetivas sobre o envolvimento dos cidadãos na Administração Pública e na Assembleia da República	7
1. O paradigma da administração aberta e participada	7
2. As múltiplas formas de envolvimento cívico na Administração Pública ..	11
3. O envolvimento nas instituições políticas – o caso da Assembleia da República	15
Capítulo 2 - Práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição	21
1. Breve caracterização do direito de petição	21
2. Análise das práticas da Assembleia da República quanto ao exercício do direito de petição	25
2.1. A dimensão da organização interna – estruturas formais	25
2.2. A dimensão processual – processos e regras	34
2.3. A dimensão da resposta – tempo e mecanismos de resposta	46
3. A avaliação dos cidadãos em relação às práticas da Assembleia da República	60
Capítulo 3 - Estudo comparativo das práticas parlamentares perante o exercício do direito de petição	73
1. Metodologia	73
2. Breve caracterização dos Parlamentos em análise	73
3. Análise comparativa nas dimensões de organização interna, processual e de resposta	75
4. Propostas de alteração das práticas da Assembleia da República	89
Conclusões	94
Referências bibliográficas	101

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

ANEXOS

- I. Lista de petições recebidas na 1.^a Sessão Legislativa da XII Legislatura
- II. Questionário enviado aos peticionários
- III. Quadro das respostas dos peticionários
- IV. Questionário enviado aos Parlamentos europeus
- V. A. Quadro das respostas dos Parlamentos
- V. B. Quadro das respostas dos Parlamentos
- V. C. Quadro das respostas dos Parlamentos
- V. D. Quadro das respostas dos Parlamentos
- V. E. Quadro das respostas dos Parlamentos

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do Programa em n.º de escolas participantes -----	20
Figura 2 – Evolução do nº de petições entradas – 2005/2013 -----	25
Figura 3 – Processo de apreciação das petições -----	27
Figura 4 – Movimento de petições na 1.ª Sessão da XII Legislatura -----	47
Figura 5 – Movimento de petições nas Comissões -----	48
Figura 6 – Tempo médio de apreciação da Comissão -----	50
Figura 7 – Petições concluídas/discutidas no Plenário -----	51
Figura 8 - Mapa da Europa -----	75

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1- Número de acessos às páginas <i>internet</i> das Comissões – 2012 -----	16
Quadro 2 - Número de acessos às páginas <i>internet</i> das Comissões – 1.º semestre de 2013 -----	17
Quadro 3 - Petições entradas e concluídas por Comissão 20/6/2011 a 14/9/2012 -----	48
Quadro 4 -Tempo médio de apreciação das petições admitidas e concluídas nas Comissões -----	50
Quadro 5 - Tempo de demora de agendamento da discussão no Plenário -----	52
Quadro 6 - Relação entre prazo legal de apreciação e tempo médio efetivo -----	53
Quadro 7 – Diligências desenvolvidas pela Comissão -----	55
Quadro 8 - Relatório final – Conteúdo e medidas determinadas -----	57
Quadro 9 - Avaliação da apresentação das petições <i>on-line</i> -----	62
Quadro 10 – Suficiência da informação recebida da Comissão -----	62
Quadro 11 - Tempo de conclusão da apreciação pela Comissão -----	64
Quadro 12 – Avaliação da audição dos peticionários -----	65
Quadro 13 – Importância da pronúncia das entidades e sugestão de outros procedimentos -----	67
Quadro 14 – Efeitos resultantes da apreciação da petição -----	69
Quadro 15 - Apreciação da petição no Plenário -----	71
Quadro 16 – Avaliação global da tramitação da respetiva petição -----	71
Quadro 17 - Relação entre o n.º anual médio de petições e um milhão de eleitores -----	78
Quadro 18 - Âmbito e objeto das petições -----	79
Quadro 19 – Entidade que aprecia as petições/votação Plenário -----	80
Quadro 20 – Audição dos peticionários -----	81
Quadro 21 – Pedido de informações/Prazo de resposta/sanções -----	82
Quadro 22 – Diligência conciliadora/outras diligências -----	83
Quadro 23 - Informação enviada aos peticionários -----	84
Quadro 24 - Informação sobre petições disponibilizada ao público -----	84

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 25 - Prazo de apreciação na Comissão e no Plenário	86
Quadro 26 - Deliberação final da Comissão	87
Quadro 27 – Problemas e medidas a adotar	89
Quadro 28 – Mecanismos de resposta utilizados na apreciação das petições	96
Quadro 29 – Resumo da avaliação dos peticionários	97
Quadro 30 – Resumo das práticas dos Paramentos europeus	98

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

ABREVIATURAS

AR – Assembleia da República

Comissões Parlamentares

1.^a – CACDLG – Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

2.^a - CNECP - Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

3.^a – CDN – Comissão de Defesa Nacional

4.^a – CAE – Comissão de Assuntos Europeus

5.^a – COFAP – Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

6.^a – CEOP - Comissão de Economia e Obras Públicas

7.^a – CAM – Comissão de Agricultura e Mar

8.^a – CECC – Comissão de Educação, Ciência e Cultura

9.^a – CS – Comissão de Saúde

10.^a – CSST – Comissão de Segurança Social e Trabalho

11.^a – CAOTPL – Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

12.^a – CPECC – Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

CRP – Constituição da República Portuguesa

DAR – Diário da Assembleia da República

DR – Diário da República

GP – Grupo Parlamentar

GT – Grupo de Trabalho

LDP – Lei de Exercício do Direito de Petição

PAR – Presidente da Assembleia da República

PLC – Processo Legislativo Comum

RAR – Regimento da Assembleia da República

TIC – Tecnologias de informação e comunicação

UE – União Europeia

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

1. Introdução

A crise da democracia representativa é visível na diminuição de confiança dos cidadãos nas instituições políticas e nos seus agentes, de que são reflexo as elevadas taxas de absentismo nos atos eleitorais, defendem alguns autores (Freire, 2002). Em sentido diverso, Manuel Meirinho (2004, p. 722) entende que “a recorrente constatação da existência de uma crise de participação, de que os agentes políticos dão eco, inscreve-se no âmbito da imagem do poder. Os factos confirmam a existência, em simultâneo, de um sentimento de confiança elevada no regime e nas instituições políticas e de um sentimento de alienação em relação àqueles que conjunturalmente as dirigem”.

Por outro lado, as tendências internacionais e as orientações, nomeadamente, da OCDE (2001 e 2009), da Comissão Europeia e da administração americana liderada por Obama, têm sido no sentido de se reforçar o envolvimento dos cidadãos nas políticas e de se desenvolver uma administração aberta e participada.

O Governo e a Administração Pública têm vindo a desenvolver mecanismos de informação, consulta e participação dos cidadãos nas políticas públicas. Na situação atual de “crise da democracia representativa” e de fortes restrições orçamentais, a administração aberta e participada é uma exigência e uma necessidade, verificando-se a coexistência e a complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa.

Os Parlamentos, como órgãos centrais da democracia representativa, têm alinhado na mesma prática. Por outro lado, verificando-se uma maior transferência para o Governo do exercício da função legislativa, os Parlamentos reforçam a sua função de controlo daquele e da Administração e o envolvimento dos cidadãos neste desiderato.

Insere-se nesse âmbito o processo de reforma do Parlamento de 2007, de que se realça um documento inicial com o título [“Reformar e modernizar a AR, para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a democracia”](#), em que se defende o reforço do papel das assembleias parlamentares, “recorrendo aos processos de participação política oferecidos pelas novas tecnologias, tendo em vista o aprofundamento da transparência e da responsabilidade democráticas”. No documento foram definidos os seguintes princípios orientadores da Reforma: “um Parlamento mais autónomo, eficaz,

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

que presta contas e está próximo dos cidadãos, mais ativo na construção europeia e no mundo, mais transparente e que dá o exemplo” (p. 16).

Nessa sequência, foram alterados o Regimento da AR, a Lei de Exercício do Direito de Petição e outros diplomas respeitantes ao funcionamento do Parlamento.

O estudo a desenvolver no presente trabalho tem o propósito de responder à seguinte pergunta de partida: As práticas da AR perante o exercício do direito de petição cumprem o regime legal estabelecido e os dois dão resposta às expectativas dos cidadãos presentes na apresentação das petições?

O trabalho divide-se em três capítulos.

No capítulo primeiro, em termos de enquadramento, analisa-se o modelo de administração aberta e participada e as formas de envolvimento dos cidadãos na Administração em geral e especificamente na AR, particularmente a disponibilização de informação, a realização de consultas e a participação dos cidadãos.

No capítulo segundo faz-se uma breve caracterização do direito de petição e do seu uso pelos cidadãos e a análise das práticas da AR perante o mesmo. A análise desenvolve-se nas vertentes da organização interna (estruturas formais, previstas no regime legal aplicável), processual (processos e regras, na vertente informal, verificando-se como é que a AR se organiza para fazer cumprir a lei e para melhorar) e da resposta (destacando-se em particular o tempo de resposta e os mecanismos da mesma). É feita, ainda, a análise da avaliação dos cidadãos em relação às práticas da AR (e ao regime legal vigente), tendo por base as respostas a um inquérito dirigido aos cidadãos que apresentaram petições.

No capítulo terceiro é feito um estudo comparativo das práticas dos Parlamentos europeus, com base nas respostas a um inquérito que lhes foi dirigido. Por último e tendo presentes as várias análises, é feita a indicação dos problemas detetados e são apresentadas propostas de medidas a implementar, com alteração das práticas da AR, na linha do maior envolvimento dos cidadãos.

2. Enquadramento metodológico

2.1. Objeto e pertinência do estudo

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

O estudo tem como objeto a análise de algumas práticas da AR perante o exercício do direito de petição.

Atento o papel dos Parlamentos na democracia representativa e sendo o exercício do direito de petição uma forma de participação importante dos cidadãos perante as autoridades públicas, com a tramitação das petições dirigidas à AR particularmente desenvolvida na lei aplicável, entende-se que se reveste de relevância analisar as práticas do Parlamento perante o exercício desse direito, tendo em vista a sua apreciação.

“A mais perigosa das debilidades que mina o direito de petição é o tratamento insuficiente, se não mesmo displicente, que os órgãos demandados dão às petições dos cidadãos – respostas tardias, declarações de incompetência, fundamentação escassa, com recurso a fórmulas de mera cortesia institucional, publicitação parcial ou até insuficiente” (Duarte, 2008, p. 66).

Tibúrcio (2008 e 2010), fez uma análise da forma de exercício do direito de petição perante a AR e da forma como tinha sido tratado pela mesma, concentrando-se no período de 1995 a 2005, deixando algumas questões, cujo acompanhamento se considerou relevante, designadamente o prazo para aprovação do relatório final da petição. Por outro lado, no prefácio do livro considerou-se importante fazer-se uma análise comparativa do direito de petição perante os Parlamentos dos vários países da UE, nos contornos legais e na sua utilização efetiva e indicou-se que “seria desejável perceber como os cidadãos veem este instrumento, que virtualidades e limitações lhe encontram”.

Como motivações pessoais, refere-se, ainda, o facto de trabalhar no serviço de apoio de uma Comissão Parlamentar e ter intervenção na análise preliminar das petições dirigidas à mesma, bem como contacto com os peticionários, tendo conhecimento das práticas adotadas.

2.2. Objetivos

O objetivo central do estudo é a análise das práticas nas vertentes da organização interna, processual e da resposta. Em complemento, são objetivos secundários, a análise da forma como os cidadãos que apresentaram petições avaliam a tramitação e conclusão das mesmas, a análise comparativa das práticas dos Parlamentos europeus, o levantamento dos problemas e das boas práticas e a apresentação de

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

propostas de alteração das práticas adotadas na AR, visando melhor resposta e maior envolvimento dos cidadãos.

2.3. Modelo de análise

Após o enquadramento teórico das formas de envolvimento dos cidadãos na Administração em geral, analisam-se as formas principais utilizadas na AR, a saber:

1. Informação: *site* genérico da Assembleia e *sites* temáticos das Comissões Parlamentares, com indicação da quantidade de acessos às páginas das várias Comissões Parlamentares no ano de 2012 e no primeiro trimestre de 2013. São, ainda, referidos o Canal Parlamento, o DAR e a página da Atividade Parlamentar e Processo Legislativo;
2. Consulta: Consulta da sociedade e de entidades públicas sobre iniciativas legislativas, fóruns de discussão de iniciativas e temáticos e realização de audições/audiências dos stakeholders;
3. Participação: Iniciativas legislativas de cidadãos, desenvolvimento do programa Parlamento dos Jovens, apreciação de petições.

No que respeita às petições, faz-se uma breve caracterização do direito de petição e do seu uso pelos cidadãos, em termos de quadro legal e da evolução e variação da quantidade de petições recebidas ao longo dum período de três Legislaturas, de março de 2005 (início da X Legislatura) a setembro de 2013, passando por maiorias do PS e uma maioria do PSD e CDS-PP.

De seguida, incide-se na caracterização das práticas adotadas pela AR desde junho de 2011 (atual legislatura), em termos gerais e individualizadamente no âmbito das várias Comissões existentes, particularmente na vertente da resposta, em três dimensões¹:

1. **Da organização interna** (estruturas formais): Análise com base nas regras instituídas na LDP;
2. **Processual** (processos e regras informais): Tendo por base as práticas em que se cumpre a lei (ou em que há incumprimento) e aquelas em que se acrescenta valor ao que está estabelecido nas regras;
3. **Da resposta**: Em termos de tempo e mecanismos da resposta dada pela AR.

¹ As dimensões foram definidas pela autora.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

As razões da escolha deste período devem-se à maior proximidade temporal do mesmo e ao facto de no início desta Legislatura ter havido algumas alterações nas práticas da AR, nomeadamente em termos de disponibilização de novos modelos de nota de admissibilidade das petições e de relatório final das mesmas, assim como de uma aplicação informática para controlo do seu *timing* de apreciação, visando melhorar a tramitação das petições, pelo que se pretendeu analisar os seus resultados.

Na vertente da resposta, o estudo incide sobre as petições duma Sessão Legislativa completa e já concluída aquando do seu início, abrangendo o período de 20/6/2011 a 14/9/2012, num total de 166.

Complementarmente, é averiguada a perceção dos cidadãos que apresentaram petições à AR, em relação às virtualidades e limitações que encontraram no regime e tramitação das mesmas. Por outro lado, faz-se o levantamento do regime e das práticas adotadas perante o exercício do direito de petição nos Parlamentos dos restantes países europeus e uma análise comparativa dos mesmos por contraposição com o regime português. Para o efeito, foram realizados dois inquéritos, cuja especificidade metodológica é desenvolvida nos capítulos 2 e 3.

O estudo envolveu variada pesquisa documental, nomeadamente de relatórios de atividades da AR e dos processos das 166 petições, bem como das bases de dados do Parlamento.

2.4. Natureza do estudo

Está em causa um estudo exploratório, de carácter inovador, com o objetivo de reconhecer desenvolvidamente as práticas da AR perante o exercício do direito de petição, em termos gerais bem como no âmbito das várias Comissões, na sua diversidade. Analisa-se depois a perceção dos peticionários em relação às mesmas e faz-se um estudo comparado com Parlamentos europeus. Nessa sequência, é feita a avaliação das práticas e levantadas hipóteses de alteração das mesmas, tendo em vista a sua melhoria, na perspetiva de maior eficácia e mais envolvimento dos cidadãos.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Capítulo 1.

Perspetivas sobre o envolvimento dos cidadãos na Administração Pública

“A minha Administração está empenhada em criar um nível de abertura sem precedentes no governo. Trabalharemos juntos para garantir a confiança do público e estabelecer um sistema de transparência, participação pública e colaboração. A abertura reforçará a nossa democracia e promoverá a eficiência e a eficácia no governo”.

Barack Obama (2009), *Transparency and Open Government, Memorandum for the heads of executive departments and agencies.*

1. O paradigma da administração aberta e participada

Um dos desafios políticos mais complexos iniciado nas últimas décadas do século passado foi reformar o Estado e particularmente a Administração Pública, com o objetivo de a tornar mais eficiente, eficaz e democrática e reduzir os custos e os gastos públicos, utilizando para o efeito diferentes modos de governação, nalguns casos com recurso a mecanismos da atividade privada e assumindo uma função de mediação e negociação, através de uma diversidade de fórmulas e mecanismos de diálogo interativo.

“O artigo de Peter F. Drucker de 1980, intitulado “Os pecados mortais da Administração Pública”, anunciou um programa para a reforma da Administração e da gestão pública. O principal instrumento dessa nova conceção da Administração foi a importação dos métodos e procedimentos de gestão privada para o setor público, nomeadamente os métodos empresariais, a prioridade aos resultados, a utilização da concorrência, a lógica custos-benefício, o financiamento orçamental dos serviços em função do seu desempenho, a orientação para os utentes.

Tal veio a ser a missão do que mais tarde se chamou a “nova gestão pública”, *new public management* em inglês. Embora tendo perdido o seu fulgor inicial, até pela contestação dos seus resultados e tendo sido desafiada entretanto por novos

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

paradigmas relativos à gestão pública – como a “governança pública” (*governance*), não perdeu o seu estatuto inovador” (Moreira, 2013, p.175).

Este autor analisa o impacto da nova gestão pública no direito tradicional, mormente as reformas em Portugal. Indica, nomeadamente, o movimento de desintervenção do Estado em várias áreas - a nível de energia, telecomunicações e serviços postais -, deixando de exercer certas tarefas ou concessionando o seu desenvolvimento a entidades privadas, bem como a “privatização organizatória da Administração”, passando a sua atividade a reger-se pelo direito privado - caso dos hospitais empresa e universidades fundação.

Indica o recurso a entidades públicas de natureza jurídico-privada, sujeitas às regras de direito privado - fundações, sociedades, associações de direito civil – e a “externalização” de atividades administrativas em entidades privadas, nomeadamente, com parcerias público-privadas ou associando entidades privadas ao exercício de atividades administrativas, como no caso das escolas associadas.

Na mesma linha, refere que se acentuou a contratualização das relações entre a Administração e os particulares, utilizando-se mais o contrato, ao lado das formas de atuação unilateral, consubstanciadas nos regulamentos e nos atos administrativos. Realça, nesse âmbito, a mudança das relações de emprego do pessoal do Estado, que passa dum regime da função pública, com uma relação estabelecida por ato unilateral da Administração, mas com estabilidade, ao contrato de trabalho na Administração pública, com maior possibilidade de cessação.

Indica a reforma da administração financeira e do seu controlo, com mais autonomia e responsabilidade, prioridade à racionalização e eficiência das despesas públicas, a avaliação do desempenho e os seus efeitos, a contabilização dos custos efetivos dos serviços, nomeadamente, os das instalações e as contribuições para a Caixa Geral de Aposentações.

Releva o reforço das receitas próprias dos serviços, para incentivo dum melhor desempenho, menor dependência das receitas do Estado e onerosidade dos serviços administrativos, visando racionalizar a sua procura e a empresarialização de serviços públicos, nomeadamente, de hospitais e institutos públicos.

Salienta ainda a utilização de mecanismos de mercado, como o princípio do utilizador-pagador, a competição entre serviços públicos - escolas, hospitais -, o regime de *vouchers* - caso dos “cheques-dentista” -, os concursos públicos para recrutamento de

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

peçoal, aquisição de bens e serviços, concessões, etc., a venda de serviços pelas entidades administrativas - caso de estudos e projetos pelas universidades, serviços de estatística - e a rentabilização económica do património público, com alienação de bens desnecessários, gestão centralizada dos imóveis dos serviços públicos e utilização do concurso para os movimentos patrimoniais.

Por outro lado, enfatiza a avaliação de desempenho administrativo - das instituições, dos dirigentes, neste caso com responsabilização financeira, e do pessoal em geral, e o controlo de qualidade das instituições de ensino superior. Refere também a passagem do modelo de utentes dos serviços públicos, sendo os seus interesses reflexo da realização do interesse público, para consumidores/clientes, destinatários da atividade administrativa e colocados no centro das preocupações da mesma, com realce na desburocratização, *guichet* único, livros de reclamações, etc.

Por fim, conclui que a nova gestão pública e o direito administrativo trouxeram limites um ao outro e que a primeira atingiu mais desenvolvimento no âmbito da “administração de prestações” e menos na “administração de autoridade”.

Vários autores ultrapassaram, entretanto, a defesa da aplicação de técnicas de gestão privada no âmbito da gestão pública, concentrando-se na evolução desta dum modelo burocrático para a utilização de formas com mais transparência, prestação de contas, equidade e participação dos cidadãos, bem como com amplo recurso às TIC e implementação de serviços *online* (Carapeto, 2005).

Nessa linha, a Administração tornou-se transparente, fornecendo informação sobre o seu desempenho, comunicando com os cidadãos para os tornar parceiros e abriu-se à participação, promovendo a interação com os cidadãos, considerando a administração aberta um elemento essencial para a democracia, a estabilidade social e o desenvolvimento económico (OCDE, 2001 e 2009).

A política é a organização das interdependências, sendo a coordenação a forma de governo mais adequada à complexidade social. O Estado deve ativar e moderar os desenvolvimentos sociais, não determinando em exclusivo, fomentando a cooperação tanto quanto possível e a hierarquia na medida do necessário (Innerarity, 2006).

A “abertura” da Administração Pública implica maior transparência na elaboração das políticas, mais prestação de contas através do escrutínio público, maior envolvimento dos cidadãos, reforço da legitimidade das decisões e melhor qualidade das mesmas,

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

porque mais informadas e maior nível da sua implementação e cumprimento, dada a acrescida consciência pública das políticas e a participação na sua elaboração.

A participação dos cidadãos não se reduz ao voto, percorre o ciclo das políticas, desde o agendamento do problema, à conceção, à implementação e à avaliação da política e da governação. Os instrumentos de envolvimento dos cidadãos são diversificados e ampliaram-se com a utilização das tecnologias de informação e comunicação (Meirinho, 2010).

Bovaird (2003) indica que as tentativas de promover o envolvimento dos cidadãos no planeamento das decisões tiveram início nas últimas décadas do século passado e o colocam no centro das tarefas para melhorar os serviços, fazendo pressão para se alterarem as burocracias ineficientes e modernizar os sistemas de governança, entendendo que oferece um meio de reconstruir a confiança no Governo e de os serviços serem sensíveis às aspirações dos utilizadores, ajudando a informar as prioridades políticas.

Referindo a existência de várias formas de envolvimento, indica inicialmente a hierarquia de abordagens desenvolvida por Sherry Arnstein, que colocou no meio da escala a informação e consulta e num nível superior as abordagens que capacitam o público, como sejam as parcerias, o poder delegado e o controlo dos cidadãos.

Nessa linha, Bovaird referencia a comunicação, a consulta e a coprodução, com envolvimento ativo dos utilizadores no desenho e produção das políticas. Indicou depois as várias ferramentas de comunicação - jornais, vídeos, campanhas de sensibilização, exposições, *websites*, pontos de informação comunitária -, os métodos de consulta - incluindo reuniões, recolha de reclamações e sugestões, *fóruns*, grupos de discussão e júris de cidadãos - e as formas de coprodução - grupos de utilizadores com funções na prestação de serviços e nas campanhas para obtenção de recursos.

Menciona como obstáculos ao envolvimento efetivo, o facto de alguns funcionários públicos o considerarem uma ameaça à sua apreciação profissional e os políticos entenderem que põe em causa a legitimidade democrática.

Realça ainda a escolha das abordagens, em termos dos níveis de interação, universo de destinatários e recursos exigidos, em custos, tempo e capacitação. Por outro lado, refere a necessidade de se desenvolverem estratégias conjuntas de consultas por várias autoridades e de a informação ser disponibilizada em bancos de dados, para

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

múltiplas utilizações, com a máxima de perguntar uma vez e utilizar a resposta dez vezes, em diferentes contextos.

Releva também a necessidade de se ultrapassar a fadiga e a apatia dos cidadãos, particularmente dos grupos mais vulneráveis, propondo a concentração nas matérias e políticas pelas quais os cidadãos mais se interessam, como sejam os serviços de segurança da comunidade, a limpeza das ruas e as instalações de lazer. Na mesma linha realça a importância de ser dada informação completa e ao longo de todo o processo, bem como de se avaliar a participação e os seus resultados, nomeadamente as informações disponíveis.

Entretanto, a boa Governação implica a disponibilização de serviços públicos conforme as necessidades e interesses dos cidadãos, respeitando os princípios da nova gestão pública e igualmente o exercício de uma cidadania ativa, tendo subjacentes os valores da transparência, responsabilidade e participação. O Novo Serviço Público constrói-se sobre a ideia do interesse público, de administradores públicos ao serviço de cidadãos e não de consumidores, *Citizens First*, e totalmente envolvidos com eles.

Ferraz (2008) analisou várias reformas desenvolvidas em Portugal a nível da Administração Pública (PRACE, regime de carreiras, vínculos, avaliação de desempenho, Estatuto Disciplinar, etc.) e concluiu que se centraram, fundamentalmente, num modelo gestionário, na linha da nova gestão pública, visando a eficiência, a eficácia e a qualidade, não tendo sido suficientes para fomentarem e promoverem a participação e uma cidadania ativa.

Em síntese, realçou como condicionantes, limitações do ponto de vista normativo e orgânico e bem assim de âmbito social e cultural, em que se insere a elevada iliteracia e os baixos níveis de qualificação dos cidadãos, tendo salientado a necessidade de políticas de educação e formação e de criação de instrumentos que regulem e fomentem a participação dos cidadãos nas decisões da Administração e nas políticas públicas, defendendo ainda a transparência e a avaliação destas.

2. As múltiplas formas de envolvimento cívico na Administração Pública

O fortalecimento das relações do Governo com os cidadãos, posicionados como parceiros, permite melhorar a formulação das políticas públicas e a boa governança,

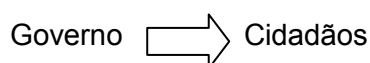
As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

disponibilizando informações e recursos para as mesmas e contribuindo para a sua aceitação e aplicação, bem como para a confiança no Governo e nessa medida para o fortalecimento da democracia representativa e da capacidade cívica. Partindo desta premissa, a OCDE (2001) descreve medidas concretas para o desenvolvimento dessas relações, partindo dos mecanismos de informação, consulta e participação ativa na elaboração de políticas, referindo que os Governos “devem assegurar que:

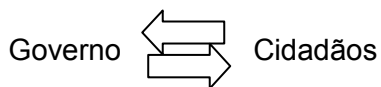
- A informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão;
- As consultas tenham objetivos claros e regras definindo os limites do seu exercício, assim como contemplem a obrigação de prestar contas sobre a forma de utilizar as contribuições do cidadão;
- A participação proporcione tempo e flexibilidade suficientes para permitir a elaboração de novas ideias e propostas pelos cidadãos e de mecanismos para integrá-las nos processos de formulação das políticas”.

Salienta ainda a necessidade de se utilizarem ferramentas adequadas ao envolvimento dos cidadãos, nomeadamente, em termos de tempo e mecanismos de intervenção e de se prestar contas sobre os efeitos desse envolvimento nas decisões tomadas.

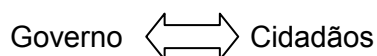
A disponibilização/divulgação de informação pela entidade pública, com transparência e garantindo a acessibilidade, constituem a base do processo de participação, embora estabeleçam uma relação de sentido único entre o Governo/entidade e os cidadãos.



A consulta dos cidadãos em relação a uma temática é já um processo bidirecional interativo, em que a entidade mantém a responsabilidade pela decisão, mas partilha a responsabilidade pelas escolhas políticas.



Na participação ativa, a entidade pública estabelece parcerias com os cidadãos, sendo facilitadora e fornecedora de enquadramento para estes organizarem as suas atividades.



Este envolvimento pode incluir formas mais ou menos desenvolvidas, com partilha de controlo da decisão/execução das políticas ou uma real transferência de controlo das

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

decisões para os cidadãos, experiência ainda limitada e com maior incidência a nível local, indicando-se como exemplo os Orçamentos Participativos². Realça-se ainda o potencial das tecnologias de informação e de comunicação e a utilização de ferramentas *online* para o desenvolvimento da interação com os cidadãos, nos vários tipos referidos.

A OCDE (2001) indica 10 princípios básicos para a informação, consulta e participação ativa:

1. **Compromisso** – com os mecanismos de envolvimento, desde a classe política à Administração Pública;
2. **Direitos** – de acesso à informação, de consulta, de resposta aos cidadãos, de supervisão do envolvimento, com base em legislação adequada;
3. **Clareza** – na definição dos objetivos e dos limites do envolvimento;
4. **Prazo** – tempo suficiente para que a consulta e a participação sejam eficazes;
5. **Objetividade** – disponibilização de informação objetiva, completa, acessível, com tratamento igual para todos os cidadãos;
6. **Recursos** – financeiros, humanos e técnicos adequados, incluindo a melhoria da capacitação dos funcionários públicos;
7. **Coordenação** – das iniciativas de interação com os cidadãos, nos vários níveis e departamentos do Governo, para garantir coerência, obstar a duplicações e reduzir a fadiga em relação à multiplicidade de consultas;
8. **Responsabilidade** – prestação de contas pela utilização dos contributos recebidos;
9. **Avaliação** – do desempenho na utilização dos mecanismos de envolvimento dos cidadãos na formulação das políticas;
10. **Cidadania ativa** – realce em relação aos benefícios da existência de cidadãos ativos e com participação cívica e reforço dos mecanismos adequados para a

² A este propósito, pode-se conferir uma [notícia no semanário “Expresso”, de 16 de novembro](#): “Cidadãos já decidiram 40 milhões de euros em projetos das autarquias. Portugal tornou-se o segundo país na Europa, a seguir à Polónia, com a maior proporção de municípios onde parte do investimento público é votada pelos cidadãos. Há atualmente em Portugal 12 autarquias (10 câmaras e duas juntas de freguesias) com orçamentos participativos deliberativos, em que os municípios fazem propostas para obras ou serviços e decidem, através do voto, quais deles irão ser concretizados”.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

sua capacitação, nomeadamente, em termos de consciencialização e educação.

O estabelecimento das formas de envolvimento requer legislação adequada, mecanismos para a sua aplicação, instituições de acompanhamento e supervisão e tribunais que assegurem o seu cumprimento.

Em Portugal a CRP (artigos 266.º a 269.º) estabelece que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, sendo estruturada de forma a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva e que os cidadãos têm acesso aos arquivos e registos administrativos, remetendo para lei especial a participação destes na formação das decisões que lhes digam respeito.

O quadro constitucional respeitante à administração aberta tem sido desenvolvido na lei ordinária, realçando-se, nomeadamente, o [Código do Procedimento Administrativo](#) (artigo 65.º), a [Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto](#), do acesso aos documentos administrativos e sua reutilização e o [Código dos Contratos Públicos](#). Refiram-se, ainda, a [Carta Ética da Administração Pública](#) (destacando-se o princípio da colaboração e boa-fé) e a [Declaração do Milénio das Nações Unidas](#) (18/9/2000), que enfatiza a necessidade de “trabalhar para que os processos políticos sejam mais abrangentes, de modo a permitirem a participação efetiva de todos os cidadãos”.

Existem, também, várias medidas de implementação de uma administração eletrónica, de que é exemplo o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro](#), que regula o procedimento de consulta formal de entidades pelo Governo no decurso do procedimento legislativo, privilegiando a utilização de meios eletrónicos.

E desenvolvem-se portais de dados abertos, nomeadamente, com utilização de dados da Administração Pública, estatísticos e com informação de várias áreas. Realça-se, ainda, a publicação da [Lei n.º 36/2011, de 21 de junho](#), que estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado e originou o Regulamento de Interoperabilidade Digital.

Salienta-se que a Comissão Europeia apresentou um “Plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha: tirar partido das TIC para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora” desenvolvendo formas inovadoras de prestar serviços aos cidadãos, com ganhos de eficiência e redução de custos. Realça-se no documento que “os serviços públicos podem ganhar em

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

eficiência e os utilizadores em satisfação, ao responderem melhor às suas expectativas e ao serem concebidos com base nas suas necessidades e em colaboração com eles sempre que possível” e que “facultem o acesso a informações públicas, aumentem a transparência e permitam o envolvimento efetivo dos cidadãos” (COM (2010) 743 final).

Por último, refira-se a Resolução [do Conselho de Ministros n.º 112/2012, publicada em 31 de dezembro](#), que aprovou a Agenda Portugal Digital, visando estimular a economia digital e beneficiar das TIC e eletrónica, a nível dos cidadãos, empresas e Estado, destacando-se o objetivo de promoção da utilização dos serviços públicos *online* (por 50% da população até 2016) e várias medidas, nomeadamente, as compras públicas eletrónicas, o diretório de serviços *web* nacionais, as redes inteligentes, a utilização de livros eletrónicos, a administração inteligente (e aberta), a racionalização das TIC na Administração Pública e o *cloud* da educação (plataforma de serviços partilhados).

3. O envolvimento nas instituições políticas – o caso da Assembleia da República

O Parlamento é a assembleia representativa dos cidadãos e tem como funções principais a criação de leis, a fiscalização da ação do Governo e da Administração, a promoção do debate político e da participação cívica e a representação dos cidadãos. Como elementos da sua organização são de referir o Plenário (constituído pelos 230 deputados), o PAR, as Comissões Parlamentares (órgãos especializados por matéria) e os Grupos Parlamentares (organizações constituídas pelo conjunto dos deputados de cada partido ou coligação de partidos).

Neste ponto analisam-se as formas principais de envolvimento dos cidadãos utilizadas na AR, nas vertentes da informação, consulta e participação.

3.1. Informação

A AR disponibiliza ampla e diversificada informação, seja no seu [site genérico](#), seja no *site* das Comissões Parlamentares (veja-se, por exemplo, o da [Comissão de Educação, Ciência e Cultura](#)), com informação objetiva, relevante e acessível, proporcionando transparência na atuação do Parlamento. O *site* das Comissões tem

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

uma estrutura idêntica à do Parlamento, com indicação genérica de atividades e órgãos (subComissões, quando existem, grupos de trabalho e relatores temáticos). No entanto, para maior acessibilidade da informação, entende-se que seria de ponderar que a estrutura da página partisse, em primeira linha, das áreas temáticas afetas à respetiva Comissão, ou seja, naquela Comissão: a Ciência, a Cultura, o Desporto, a Educação e a Juventude. Por outro lado, entende-se que deve ser melhorada a possibilidade de pesquisa por palavra-chave.

Indicam-se abaixo os números relativos aos acessos registados às páginas *internet* das 12 Comissões Parlamentares Permanentes, durante o ano de 2012 e no primeiro semestre de 2013. Esta informação só tem sido registada nos anos mais recentes, pois em 2011 foi dissolvida a AR e realizadas eleições antecipadas, pelo que os respetivos números são atípicos e por isso não são aqui disponibilizados.

Verifica-se, ainda, que no ano de 2013 se regista um claro aumento de acessos, o que se prende com um acréscimo de disponibilização de informação por parte das Comissões e com o maior interesse dos cidadãos pela sua consulta.

Quadro 1 – Número de acessos às páginas *internet* das Comissões – 2012

Comissões	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1-CACDLG	1508	3113	3549	2948	4418	3261	4982	2999	6923	8652	9694	7853
2-CNECP	573	896	1069	1088	1128	1161	3445	2124	5172	5680	5665	5234
3- DN	842	1154	2116	1323	1795	1569	3332	2291	5320	5745	6333	5431
4-CAE	398	1443	1921	1643	2121	1706	3652	2415	5575	5976	6306	5545
5-COFAP	3471	3763	5352	6058	7084	5056	8184	4723	11061	13958	15123	9961
6-CEOP	1829	4353	5309	5205	6827	5754	7061	3561	8409	9742	9454	8087
7-CAM	634	1139	1397	1424	1826	2009	4342	2590	6824	6978	7515	6459
8-CECC	1264	4900	10646	6879	13956	10122	10602	4669	9510	13160	14869	10216
9-CS	596	3366	4503	4531	4458	4068	6142	3674	7474	8653	9295	7434
10-CSST	976	2463	3917	4214	3433	3176	5560	2842	7403	8861	10373	7912
11-CAOTPL	1012	2348	3267	3163	3266	2589	4556	2600	5799	6483	7506	8386
12-CPECC	791	1832	2056	1813	2259	1945	4583	2383	5755	6159	7085	6590
Total	13894	30770	45102	40289	52571	42416	66441	36871	85225	100047	109218	89108
Médias	1º Semestre - 37507				2º Semestre - 81152				Anual - 59329			

Fonte: Assembleia da República - Centro de Informação ao Cidadão e Relações Públicas (adaptado).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 2 – Número de acessos às páginas *internet* das Comissões – 1.º semestre de 2013

Comissões	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	Total
1 - CACDLG	13083	12712	12342	13391	14184	13038	78750
2 - CNECP	8692	8810	8927	9712	10169	8692	55002
3 - CDN	8822	9003	9183	10349	10407	8822	56586
4 - CAE	9090	9328	9565	10520	10718	9090	58311
5 - COFAP	16332	14840	13349	15459	17411	16332	93723
6 - CEOP	11395	11709	12022	13052	13342	11395	72915
7 - CAM	9713	9765	9817	11254	11119	9713	61381
8 - CECC	14840	17618	20396	18929	19077	14840	105700
9 - CS	11324	11536	11749	13471	14187	11324	73591
10 - CSST	11545	11401	11257	12185	13448	11545	71381
11 - CAOTPL	9589	9821	10054	10920	10996	9589	60969
12 - CPECC	9775	9719	9622	10785	10884	9775	60560
Total	134200	136262	138283	150027	155942	134155	848869
Média Semestral							141478

Fonte: Assembleia da República - Centro de Informação ao Cidadão e Relações Públicas (adaptado).

Realça-se, ainda, a informação disponibilizada pelo [Canal Parlamento](#) (canal televisivo que transmite em direto a sessão plenária e outras atividades, entrevistas, etc), pelo [Diário da AR](#) (jornal oficial do Parlamento, com relato, nomeadamente, do que ocorre em cada reunião plenária, textos das iniciativas legislativas, etc) e pela aplicação da [Atividade Parlamentar e Processo Legislativo](#), em que se incluem as petições.

3.2. Consulta

No âmbito da apreciação das iniciativas legislativas está prevista a consulta obrigatória de várias entidades, desde os órgãos de governo próprio das regiões autónomas às associações de municípios e de freguesias, no caso de matéria respeitante às mesmas. No âmbito da legislação do trabalho é obrigatória a colocação do texto das iniciativas em discussão pública, com publicitação no DAR e em jornais nacionais.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

“A participação dos destinatários da legislação no processo da sua elaboração permite antecipar problemas de aplicação e de resistência às normas, confere transparência ao ato de legislar, aproxima os eleitores dos eleitos e, por consequência, garante uma maior aceitação das regras por parte daqueles, ao mesmo tempo que contribui para aumentar a segurança jurídica ... reforçando a democracia participativa e a qualidade da legislação” (Amaral, 2012, p. 4).

É, ainda, obrigatória a consulta de várias entidades do setor respetivo, nomeadamente, as organizações sindicais, as associações patronais, as organizações representativas da Justiça, o Conselho Nacional de Educação e muitas outras. Para além das consultas obrigatórias, é habitual as Comissões fazerem consultas às entidades do setor (interessadas e afetadas pela matéria), fazendo audições presenciais das mesmas ou audições públicas, abertas a todos os interessados e receberem em audiência as entidades que pretendem pronunciar-se sobre determinada matéria. Por regra, é disponibilizada no *site* da AR, na iniciativa legislativa, bem como na página da Comissão, a gravação áudio e/ou vídeo das mesmas e o respetivo relatório.

Entretanto, está a ser utilizada uma aplicação informática específica, que permite a [recolha on-line de contributos/pareceres em relação a iniciativas legislativas](#), procedendo à sua imediata disponibilização na página da Comissão e da própria iniciativa e visa que as entidades apresentem propostas de alteração aos artigos da própria iniciativa, que são apresentadas em alinhamento com o texto base, disponibilizando informação mais acessível para os deputados e para os cidadãos e reforçando a transparência do processo.

Na mesma linha da transparência e acessibilidade da informação, há casos em que é disponibilizado o [quadro comparativo com o texto da iniciativa legislativa em causa e das propostas de alteração apresentadas pelos vários Grupos Parlamentares, com a respetiva votação](#), permitindo o conhecimento do processo de decisão em relação à iniciativa.

Ainda em matéria de consulta e a propósito de temáticas de grande relevância (e mesmo iniciativas legislativas), também pode abrir-se um [fórum de discussão interativa da matéria no site da AR](#). No fórum de discussão sobre a aplicação do Acordo Ortográfico foram recebidos 471 contributos.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

3.3. Participação

No domínio da participação dos cidadãos, realça-se a apresentação de iniciativas legislativas de cidadãos, prevista no n.º 1 do artigo 167.º da CRP e regulada pela [Lei n.º 17/2003 de 4 de junho](#), com apresentação de um projeto de lei por um mínimo de 35.000 cidadãos eleitores.

O número dessas iniciativas apresentadas até hoje é apenas de 3, a saber:

- [Projeto de Lei n.º 368/XII/2.ª – Proteção dos direitos individuais e comuns à Água](#) – foi admitido em 10/4/2013, apreciado na generalidade na Comissão competente e aguarda agendamento da sua discussão e votação na sessão plenária da AR;
- [Projeto de Lei n.º 142/XII/1.ª – Lei contra a precariedade](#) - foi aprovado e deu origem à [Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto](#), Mecanismos de combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado;
- [Projeto de Lei n.º 183/X/1.ª – Arquitetura, um direito dos cidadãos, um ato próprio dos arquitetos \(revogação parcial do Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro\)](#) - foi aprovado e deu origem à [Lei n.º 31/2009, de 3 de julho](#), Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos e pela fiscalização e direção de obra.

Realça-se, no entanto, que 2 iniciativas já deram origem a leis e a terceira encontra-se em apreciação.

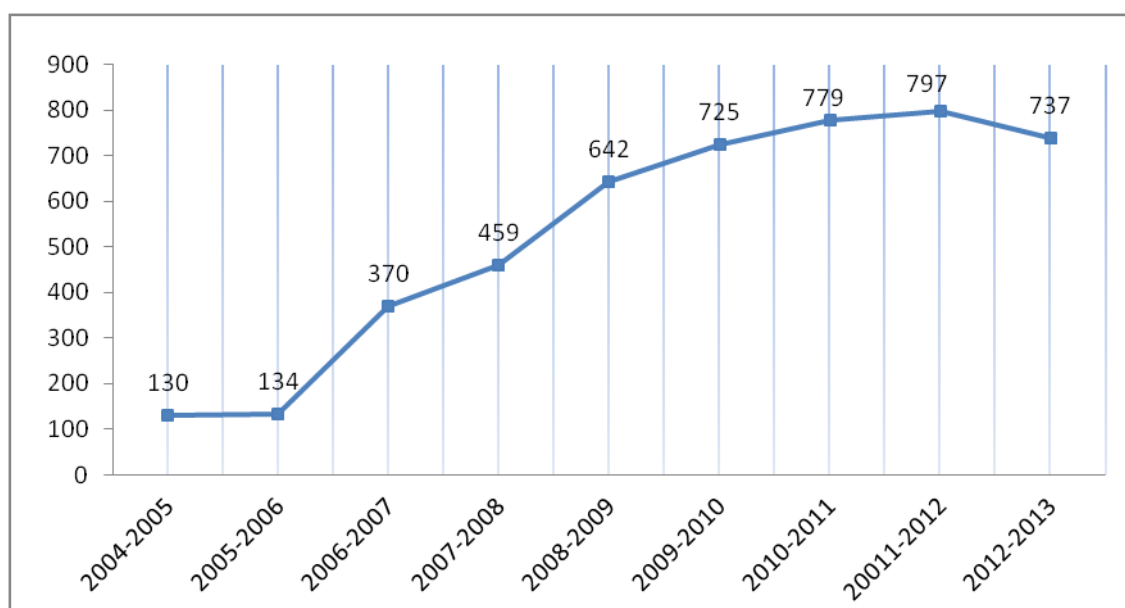
Refere-se, ainda, o Programa [Parlamento dos Jovens](#), que é uma iniciativa desenvolvida com as Escolas, com sessões escolares, distritais e uma nacional (esta no Parlamento), que culmina com a aprovação de Recomendações à AR e outras entidades, tendo uma sessão para alunos do ensino secundário e outra para os do ensino básico.

O Programa tem como [objetivos](#) principais: “Educar para a cidadania, estimulando o gosto pela participação cívica e política; dar a conhecer a AR, o significado do mandato parlamentar, as regras do debate parlamentar e o processo de decisão do Parlamento, enquanto órgão representativo de todos os cidadãos portugueses; promover o debate democrático sobre um tema fixado anualmente”.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Indica-se, abaixo, a sua evolução em n.º de escolas participantes. O facto de ter deixado de haver uma disciplina de Educação para a Cidadania (onde normalmente era desenvolvido este projeto), passando esta a ser uma área transversal de várias disciplinas, o movimento de agrupamento de escolas e a alteração do regime de trabalho dos docentes, explicam a redução das escolas participantes no último ano, tendência que se prevê que se mantenha no ano letivo em curso.

Figura 1 - Evolução do Programa em n.º de escolas participantes



Fonte: Assembleia da República – Comissão de Educação, Ciência e Cultura (adaptado).

Insere-se, também, no âmbito da participação dos cidadãos, o exercício do direito de petição, que será desenvolvido abaixo.

Em síntese, entende-se que há variada informação disponibilizada e acessibilidade à mesma (embora haja necessidade de algumas melhorias, nomeadamente, na possibilidade de pesquisas por palavra-chave) e que são largamente utilizados os processos de consulta (podendo estes ser melhorados), enquanto a participação é bastante mais reduzida.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Capítulo 2.

Práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

1. Breve caracterização do direito de petição

1.1. Caracterização do direito de petição

Conforme refere Jorge Miranda (2008), sempre terá sido admitida a faculdade de as pessoas pedirem proteção às autoridades, exercendo um direito de defesa. Nas monarquias tradicionais europeias a petição podia ser individual ou coletiva (com origem nas organizações da sociedade) e era dirigida ao Rei, que administrava a justiça. Em Inglaterra teve um papel fundamental desde a *Magna Carta, de 1215 e a Petição de Direito, de 1628*, à *Declaração de Direitos*, de 1689 e permitiu a conquista progressiva de limitações do poder monárquico.

O constitucionalismo moderno confirmou o direito de petição como meio de defesa de direitos e via de participação política, considerando-o como direito fundamental dos cidadãos, tendo sido consagrado nesses termos nas Constituições dos Estados Unidos e da França, de 1791. No mesmo sentido, nas constituições portuguesas desde 1822.

Em grande parte dos Estados modernos está previsto na Constituição e naqueles em que assim não acontece, é aceite como consequência do direito à liberdade de opinião e enquanto direito fundamental dos regimes democráticos (Ribeiro, 2008).

O direito de petição tem consagração na Constituição da República Portuguesa, estando previsto no artigo 52.º, que está inserido na Parte I - Direitos e deveres fundamentais, no Título II - Direitos, liberdades e garantias, Capítulo II - Direitos, liberdades e garantias de participação política. Neste capítulo estão previstos igualmente a *participação na vida pública* (artigo 48.º), o *direito de sufrágio* (artigo 49.º), o *direito de acesso a cargos públicos* (artigo 50.º) e as *associações e partidos políticos* (artigo 51.º).

Por outro lado, no artigo 178.º, nº 3, prevê-se que as petições dirigidas à AR sejam apreciadas nas Comissões, podendo ser solicitado o depoimento de cidadãos.

O artigo 52.º prevê igualmente o direito de ação popular, regulado pela [Lei 83/95, de 31 de agosto](#).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Segundo Gomes Canotilho (2012, p. 512), “entende-se por direito de petição a faculdade reconhecida a um indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, tendo o direito de ser informado em prazo razoável sobre o resultado da respetiva apreciação”.

As petições dirigidas à AR podem solicitar uma iniciativa legislativa ou a defesa dos direitos ou interesses acima referidos.

De harmonia com Jorge Miranda (2005, p. 494-496), o direito de petição é um direito político autónomo e um direito de defesa (não contenciosa), em que se juntam duas vertentes, a de petição e representação por um lado e a de reclamação e queixa por outro, entendendo que se justificava a inclusão da segunda no Título I – Princípios gerais, antes do artigo 23.º, respeitante ao Provedor de Justiça (artigo 23.º - “*Os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças*”). E entende que a junção das duas se deveu ao facto de se considerar prevacente a primeira.

Saliente-se que esta junção é também a opção da maioria dos regimes jurídicos, enquanto noutros só as petições políticas podem ser enviadas aos Parlamentos, devendo as pessoais ser remetidas ao Provedor de Justiça (é o caso dos Parlamentos nórdicos).

Por outro lado, Jorge Miranda considera que o direito de petição tem estrutura de liberdade – de liberdade de expressão e de liberdade política -, daí resultando a liberdade de apresentação de petições, sem restrições e consequências desfavoráveis, bem como estrutura de direito positivo, tendo os peticionários direito a um procedimento, ou seja, a que as mesmas sejam admitidas e apreciadas e a serem informados do resultado da apreciação “e no caso de reclamação, direito mesmo a obterem uma decisão”. A Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, que regula o exercício do direito de petição, prevê ainda a audição dos peticionários, a apreciação em Plenário e a averiguação dos resultados das providências adotadas, na sequência da apreciação da petição.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Entende, ainda, que “Com finalidades corretivas, supletivas ou prospetivas, é esta a forma de participação política de mais fraca intensidade, bem distinta da iniciativa popular (artigos 115.º, n.º 2, 167.º, n.º 1 e 240.º, n.º 2 da CRP). Mas a extensão e a frequência com que seja exercida dependem do grau de envolvimento cívico atingido no país”.

Duarte (2008, p. 65) realça, ainda que “desde os finais do século XIX se assinala uma relação causal entre a influência exercida por uma imprensa livre e periódica e o progressivo apagamento do direito de petição”.

As petições dirigidas à AR são apreciadas pela Comissão competente em razão da matéria ou pelo Plenário e podem originar iniciativas legislativas, quando os Deputados ou grupos parlamentares, na sua sequência, apresentam projetos de lei (Miranda, 2005).

E como direito político, está reservado a cidadãos portugueses ou a cidadãos de outros Estados que o reconheçam aos portugueses, em condições de reciprocidade. “Os estrangeiros que residam em Portugal gozam do direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos” (n.º 2 do artigo 4.º da LDP).

Figura distinta, mas com alguma similitude, é a pré-iniciativa de referendo perante a AR (conhecida como “petição para referendo”), prevista no artigo 115.º da CRP e regulada pela [Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril](#), alterada pelas [Leis Orgânicas n.ºs 4/2005, de 8 de setembro](#) e [3/2010, de 14 de dezembro](#). A iniciativa deve ser subscrita por cidadãos eleitores portugueses, em número não inferior a 75.000, devendo conter a pergunta a submeter a referendo e ser acompanhada da apresentação de projeto de lei relativo à matéria a referendar.

O exercício do direito de petição está regulado pela [Lei n.º 43/90, de 10 de agosto](#), que foi alterada em 1993, 2003 e, por último, pela [Lei 45/2007, de 24 de agosto](#), que a republicou.

Em 2007 foi desenvolvida uma reforma do Parlamento, de que resultaram alterações, nomeadamente, no RAR e na LDP, estando disponíveis os [Documentos genéricos referentes ao processo parlamentar de reforma da AR](#). Num [documento inicial dum GT do Partido Socialista](#), constam várias Recomendações respeitantes à transparência e publicidade dos atos parlamentares e participação dos cidadãos, nomeadamente, a “Recomendação n.º 46: Cumprir os prazos fixados na legislação e tratar

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

condignamente as iniciativas dos cidadãos dirigidas à AR, designadamente as petições” (p. 64).

Nesse âmbito, foram feitas várias alterações à LDP, nomeadamente, reduzindo o número de peticionários a partir do qual é obrigatória a audição e a publicitação da petição no DAR e introduzindo o mecanismo de controlo de resultado.

As petições podem ser apresentadas individual ou coletivamente, regem-se por uma grande informalidade e têm a mesma tramitação, independentemente da sua modalidade (petição, representação, reclamação ou queixa). No caso de não estarem preenchidos todos os requisitos (nomeadamente, a identificação do primeiro peticionário ou a indicação do pedido) o peticionário é convidado a completar a petição.

Os motivos que permitem o indeferimento liminar são relativamente reduzidos e pouco exigentes e estão taxativamente previstos no artigo 12.º da LDP (veja-se abaixo, ponto 2.2.1.). Das 166 petições entradas na 1.ª Sessão da XII Legislatura, foram indeferidas 11 (ponto 2.3.1.).

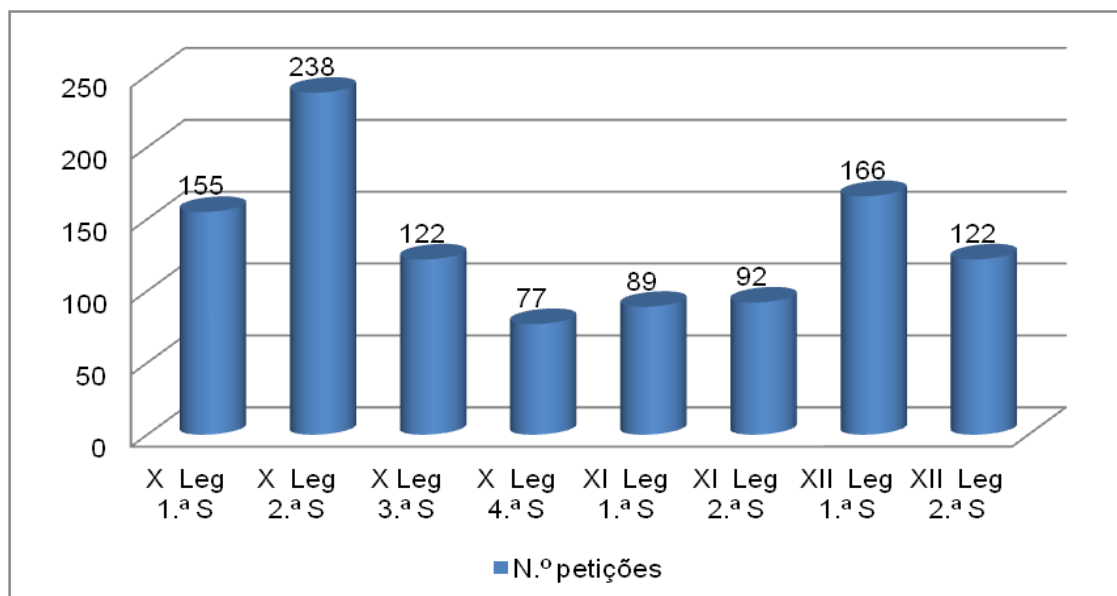
1.2. Uso do direito de petição perante a Assembleia da República

No gráfico seguinte consta o número de petições recebidas desde o início da X Legislatura (em 10/3/2005) até ao final da 2.ª Sessão da XII Legislatura (em 14/9/2013). A Legislatura abrange um período de 4 anos, salvo nos casos de eleições antecipadas e a Sessão Legislativa vai de 15 de setembro de um ano a 14 de setembro do ano seguinte (no caso de eleições antecipadas o período inicial é alargado ou antecipado em função do início da Legislatura).

Em média, são recebidas mais de 100 petições por Sessão, verificando-se um movimento divergente no início e no termo das Legislaturas. O maior volume registou-se de setembro de 2006 a setembro de 2007, em que deram entrada 238 petições (mas só 24 foram discutidas no Plenário), o que poderá dever-se à entrada em vigor em 2006 do sistema de receção eletrónica de petições e eventualmente, também, aos trabalhos de Reforma do Parlamento e à publicitação inerente aos mesmos, reforçando-se a acessibilidade e a transparência da atividade parlamentar.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Figura 2 – Evolução do nº de petições entradas – 2005/2013



Fonte: Construído pela autora com base nos Relatórios de Atividade Parlamentar. Legenda: X Leg-1.ª S: 10/3/2005-14/9/2006; X Leg-2.ª S: 15/9/2006-14/9/2007; X Leg-3.ª S: 15/9/2007-14/9/2008; X Leg-4.ª S: 15/9/2008-14/10/2009; XI Leg-1.ª S: 15/10/2009-14/9/2010; XI Leg-2.ª S: 15/9/2010-19/6/2011; XII Leg-1.ª S: 20/6/2011-14/9/2012; XII Leg-2.ª S: 15/9/2012-14/9/2013.

2. Análise das práticas da Assembleia da República quanto ao exercício do direito de petição

Nesta análise seguir-se-á de perto a publicação *online* da AR [“Exercício do Direito de Petição: Anotações práticas” \(2012\)](#).

2.1. A dimensão da organização interna – estruturas formais

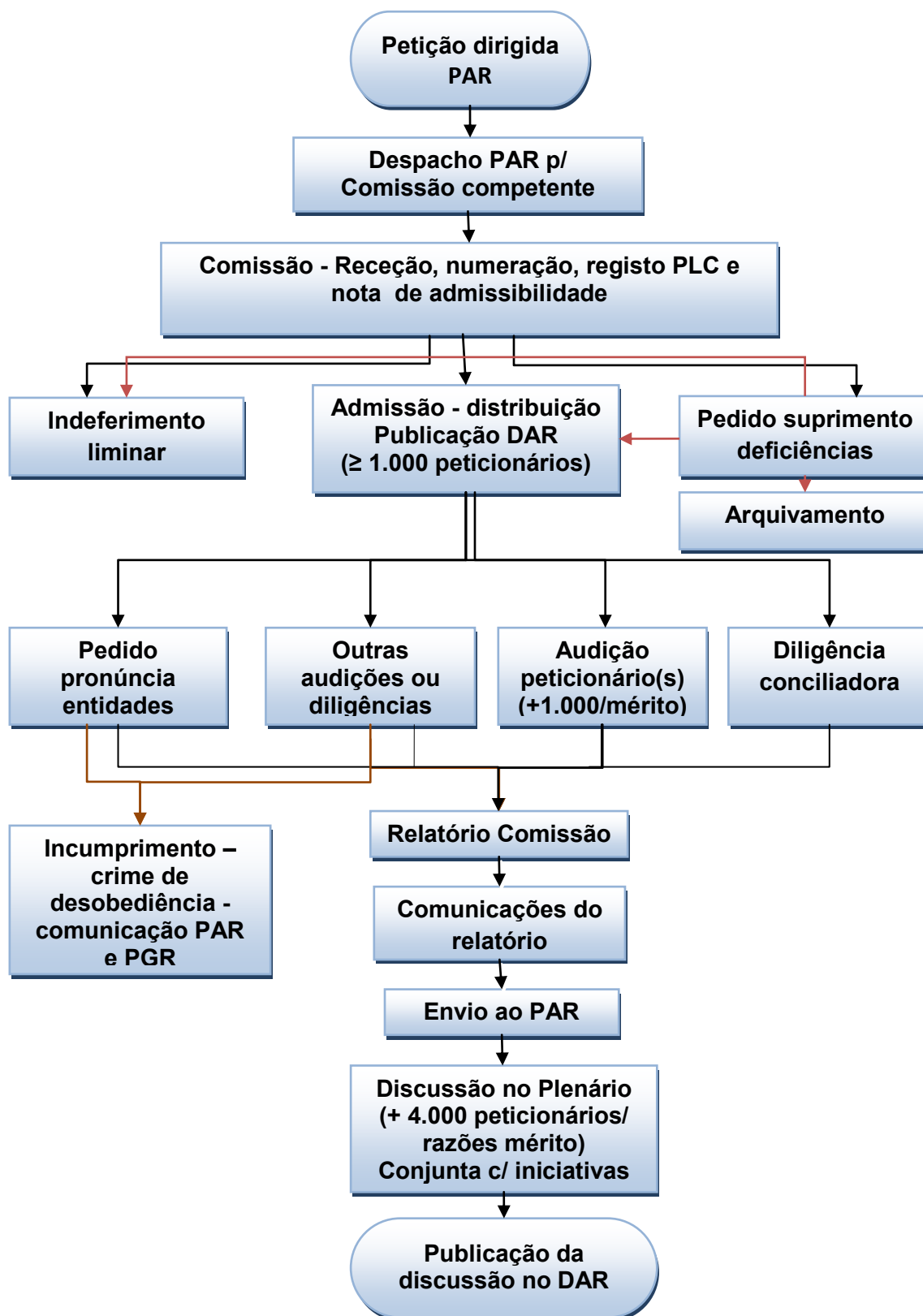
Neste âmbito será feita uma análise da tramitação das petições dirigidas à AR, com base nas regras instituídas na LDP, republicada pela [Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto](#), nomeadamente, do pedido de informação a outras entidades (particularmente as que tenham competência para dar resposta ao pedido objeto da petição), da notificação dos peticionários, do registo informático de petições, da diligência conciliadora, das sanções pelo não cumprimento de diligências, da apreciação das petições no Plenário, da informação global prestada e do controlo de resultado.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

No [site da AR](#), no [Espaço Cidadão](#), são indicados os procedimentos a seguir para apresentação de uma petição, é disponibilizado o formulário para o seu envio via eletrónica e facultada a consulta da tramitação das petições (sendo esta acessível, igualmente, através da página da [Atividade Parlamentar e Processo Legislativo - Petições](#)).

O processo de apreciação de petições consta do fluxograma seguinte.

Figura 3 – Processo de apreciação das petições



As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

2.1.1. Tramitação (artigo 17.º)

A apresentação de petições constitui um direito universal e gratuito, de exercício livre e que “não está sujeito a qualquer forma ou a processo específico”, embora devam “ser reduzidas a escrito” (artigo 9.º da LDP).

O artigo 17.º “regula genericamente o processo de apreciação das petições dirigidas à AR, sendo depois complementado por normas específicas sobre cada fase do processo” (Anotações práticas)

Nos termos do n.º 1 deste artigo, “as petições dirigidas à AR são endereçadas ao Presidente”, que representa este órgão de soberania (cfr. artigo 12.º do RAR) e as distribui à Comissão parlamentar que entende competente em face da matéria da petição (ou a mais do que uma, se o objeto abranger várias Comissões) ou à “Comissão especialmente constituída para o efeito”.

Recebida a petição na Comissão parlamentar, é elaborada uma nota de admissibilidade da mesma pelos serviços parlamentares e com base nela a Comissão pode deliberar admitir a petição, indeferir-la liminarmente, convidar os peticionários a completá-la ou admiti-la condicionalmente.

A alteração consagrada em 2007, no sentido de ser decidido em simultâneo a que entidades serão imediatamente solicitadas informações, revestiu-se de grande alcance, permitindo que a instrução do processo seja mais célere.

O peticionário é imediatamente notificado da deliberação da Comissão.

Desde 2007 é permitida a apensação de petições com identidade de objeto e pretensão, mediante despacho do PAR, visando identidade de tratamento e economia processual.

A Comissão deve apreciar e deliberar sobre a petição no prazo de 60 dias, que se contam a partir da admissão na Comissão e não da entrada da petição na AR. O prazo de conclusão de petições foi durante alguns anos prorrogável, deixando de o ser a partir de 2003, com a alteração da LDP concretizada pela Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho, pelo que a falta de resposta das entidades a quem se pediram informações não permite ultrapassá-lo.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

2.1.2. Registo informático (artigo 18.º)

Dispõe este artigo que “a AR organiza e mantém atualizado um sistema de registo informático da receção e tramitação de petições”, facultando informação completa sobre os dados das mesmas e bem assim “a receção de petições pela *internet*”.

O artigo 9.º, incluído nas “Disposições gerais”, estabelece que as petições podem ser remetidas por via postal, por fax, por correio eletrónico ou por qualquer outro meio de comunicação, dispondo ainda que devem ser organizados sistemas de receção eletrónica de petições.

Por outro lado, o artigo 14.º dispõe que as entidades públicas “organizarão sistemas de controlo informático de petições, bem como de divulgação das providências tomadas, nos respetivos sítios da *internet*”.

Desde 2007 esta norma prevê, também, a hipótese de adesão de mais subscritores a uma petição pendente, no prazo de 30 dias a contar da sua admissão, mediante comunicação escrita à respetiva Comissão. A adesão é comunicada aos peticionários originários. A tramitação subsequente da petição, nomeadamente para efeitos da audição dos peticionários, discussão no Plenário e publicitação no DAR é a aplicável ao número total de subscritores.

2.1.3. Poderes da Comissão (artigo 20.º). Sanções por incumprimento (artigo 23.º)

O artigo 20.º regula, genericamente, os poderes da Comissão parlamentar durante o exame e instrução da petição, sendo depois complementada por normas específicas, nomeadamente, sobre a audição dos peticionários, a realização de uma diligência conciliadora, as sanções e o controlo de resultado das diligências desencadeadas na sequência da apreciação da petição.

Na prática, a Comissão pode ouvir os peticionários, solicitar depoimentos de cidadãos, diligências da Administração Pública e tomada de posição sobre a matéria por parte das entidades competentes, bem como requerer informações e documentos de quaisquer entidades públicas ou privadas. Por regra, a audição dos peticionários, quando se realiza, é feita presencialmente e os restantes pedidos formalizados e respondidos por escrito.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Prevê-se ainda a hipótese de se “ouvir em audição o responsável pelo serviço da Administração visado na petição”, entendendo-se que se aplica à administração direta, indireta e autónoma.

O cumprimento das solicitações da Comissão “tem prioridade sobre outros serviços da Administração Pública, devendo ser efetuado no prazo máximo de 20 dias”, seguidos, tendo em vista a conclusão da apreciação da petição no prazo de 60 dias a contar da sua admissão. Estabelece-se ainda, que os pedidos devem referir a LDP e transcrever, por um lado, o preceito relativo à prioridade e ao prazo de resposta de 20 dias e, por outro, a norma das sanções no caso de incumprimento (artigo 23.º).

No artigo 23.º estabelece-se que “a falta de comparência injustificada”, no caso, nomeadamente, do “responsável pelo serviço da Administração visado na petição” e o não cumprimento das diligências instrutórias deliberadas pela Comissão, no prazo máximo de 20 dias, “constituem crime de desobediência”, para além de fazerem incorrer o seu autor em procedimento disciplinar.

Trata-se do crime de desobediência simples, previsto no artigo 348.º do Código Penal e punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias, devendo o PAR dar notícia dos factos ao Procurador-Geral da República, para ser promovido o procedimento criminal, de harmonia com o disposto no artigo 48.º do Código de Processo Penal. Confronte-se ainda o artigo 196.º da CRP, “Efetivação da responsabilidade criminal dos membros do Governo”.

No caso da falta de comparência injustificada dos peticionários, não lhes é aplicada a sanção referida atrás, podendo antes deliberar-se no sentido do arquivamento da petição, a menos que “se justifique o seu prosseguimento para defesa do interesse público”, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 16.º.

2.1.4. Audição peticionários (artigo 21.º)

A audição dos peticionários é obrigatória para as petições com mais de 1000 subscritores. A obrigatoriedade da audição dos peticionários foi introduzida em 2003 (pela [Lei 15/2003, de 4 de junho](#)), nesse caso para as que tivessem mais de 2000 subscritores, tendo esse número sido reduzido para 1000 na alteração introduzida em 2007.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

A audição é feita “perante a Comissão parlamentar, ou delegação desta”, deixando à mesma a gestão do cumprimento desta obrigação.

A Comissão pode ainda decidir fazer a audição dos peticionários no caso de petições que tenham até 1000 subscritores, “por razões de mérito (...) tendo em conta, em especial, o âmbito dos interesses em causa, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto da petição”.

O deputado relator da petição poderá fazer outras diligências instrutórias, junto dos peticionários ou de outras entidades.

2.1.5. Diligência conciliadora (artigo 22.º)

Feita a audição dos peticionários, obtidas informações das entidades e desenvolvidas outras diligências instrutórias, a Comissão poderá realizar uma diligência conciliadora, desde que devidamente justificada, entre os peticionários e a entidade visada na petição, “no sentido de [esta] poder corrigir a situação ou reparar os efeitos que deram origem à petição”.

2.1.6. Apreciação pelo Plenário (artigo 24.º)

São obrigatoriamente apreciadas em Plenário (após a apreciação pela Comissão) as petições subscritas por mais de 4000 cidadãos. Podem também ser apreciadas naquele órgão outras petições em que a Comissão proponha essa apreciação no respetivo relatório, com fundamento no “âmbito dos interesses em causa, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto da petição” (situação igual à da audição facultativa dos peticionários, prevista no n.º 2 do artigo 21.º).

Na redação inicial da Lei 43/90, a apreciação pelo Plenário era obrigatória para as petições com mais de 1000 assinaturas, mas logo em 1993 esse número foi aumentado para 4000, mantendo-se até à atualidade. Realça-se, no entanto, que este número de subscritores se alcança muito mais facilmente hoje (20 anos depois), atentos os meios de subscrição de petições que estão disponíveis, particularmente através do [site Petição Pública](#) (serviço gratuito de petições *online*), sendo depois a petição diretamente encaminhada para o *site* de petições *online* da AR.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

“As petições são agendadas para Plenário no prazo máximo de 30 dias após o seu envio (pela Comissão) ao PAR”.

A petição é discutida, mas não é votada. Entretanto, a Comissão parlamentar pode apresentar conjuntamente com o relatório da petição um projeto de resolução, com recomendações ao Governo, o qual é debatido aquando da apreciação da petição e votado de seguida. Por outro lado, qualquer deputado pode apresentar uma iniciativa com base na petição (um projeto de resolução ou um projeto de lei) e requerer a sua discussão e votação nos termos atrás referidos. Se a iniciativa for agendada para momento diferente, a petição é avocada para apreciação conjunta. Será também avocada uma petição pendente, precedendo acordo do peticionário, quando for agendado debate no Plenário sobre matéria idêntica. Em conclusão, a petição não é votada, mas se for apresentada uma iniciativa sobre a mesma ou idêntica matéria, será discutida conjuntamente e, esta sim, é votada.

2.1.7. Não caducidade (artigo 25.º)

“As petições não apreciadas na legislatura em que foram apresentadas não carecem de ser renovadas na legislatura seguinte”, contrariamente ao que acontece com as iniciativas legislativas, que caducam. Entende-se que a legitimidade dos peticionários não cessa com o final da legislatura.

A norma foi aditada em 2003 e visou não penalizar os peticionários cujas petições não eram apreciadas até ao final da legislatura, realçando-se que nessa época estava estabelecido um prazo de apreciação de 60 dias prorrogável e a mesma era morosa. Na mesma data foi também abolida a possibilidade de prorrogação do prazo, ficando este limitado a 60 dias.

2.1.8. Publicação no DAR (artigo 26.º)

São publicadas no DAR as petições, e os respetivos relatórios, que tenham no mínimo 1000 subscritores, bem como aquelas que o PAR mandar publicar, na sequência da proposta da Comissão nesse sentido (não se definindo os fundamentos que podem estar subjacentes ao pedido, entende-se que poderá, desde logo, ter-se em conta o “*âmbito dos interesses em causa*”, nos mesmos termos da previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Na redação inicial, de 1990, a LDP estabelecia a obrigatoriedade de publicação no DAR das petições assinadas por um mínimo de 1000 cidadãos. Este número aumentou em 1993 para 2500 e baixou em 2003 para 2000 e em 2007 novamente para 1000, na linha da maior publicitação das petições.

Este artigo estabelece ainda que, pelo menos duas vezes por sessão legislativa, será dada informação ao Plenário sobre o sentido essencial das petições recebidas e a resposta dada às mesmas (*“as medidas sobre elas tomadas”*).

2.1.9. Controlo de resultado (artigo 27.º)

Este artigo foi aditado à LDP em 2007, com o objetivo de reforçar os direitos dos cidadãos que apresentam petições. Na prática, por iniciativa do peticionário ou da Comissão parlamentar respetiva, pode esta, a todo o tempo, averiguar qual “o estado de evolução ou os resultados das providências desencadeadas em virtude da apreciação da petição”. O relatório subsequente será dado a conhecer ao peticionário e divulgado na *internet*.

2.1.10. Relatório final e efeitos resultantes da apreciação da petição (n.º 8 do artigos 17.º e artigo 19.º)

Esta norma, embora posicionada, em termos sistemáticos, logo a seguir às de admissão da petição e não depois das respeitantes às diligências de apreciação, elenca, de facto, a título exemplificativo, os resultados que a conclusão da apreciação de uma petição pela Comissão pode originar.

Assim, da apreciação da petição podem resultar:

- A remessa para apreciação no Plenário, nos casos referidos atrás;
- A comunicação ao membro do Governo competente, para eventual medida legislativa ou administrativa;
- A remessa ao Procurador-Geral da República (quando se entende que existem indícios para o exercício de ação penal), à Polícia Judiciária (quando se entende que existem indícios que justifiquem uma investigação policial) ou ao Provedor de Justiça (nos termos do artigo 23.º da CRP, por ações ou omissões dos poderes públicos);

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

- A apresentação, por qualquer deputado ou Grupo Parlamentar, de uma medida que se mostre justificada, nomeadamente um projeto de lei ou um projeto de resolução (com recomendações ao Governo);
- A iniciativa de um inquérito parlamentar;
- A remessa à entidade competente para a sua apreciação e decisão;
- A informação ao peticionário sobre direitos e vias a adotar ou o esclarecimento sobre qualquer ato público posto em causa.

Terminada a apreciação da petição pela Comissão parlamentar e esgotada a sua capacidade de intervenção, há sempre lugar ao arquivamento da petição.

Em resumo, o regime de exercício do direito de petição tem um grande desenvolvimento e confere várias garantias aos peticionários, nomeadamente, a fixação de um prazo para pronúncia das entidades em relação à petição e de uma sanção pelo seu incumprimento, bem como prazos para apreciação pela Comissão e pelo Plenário – embora sem sanções pelo incumprimento – e ainda a indicação, a título exemplificativo, dos resultados que podem decorrer da apreciação da petição.

2.2. A dimensão processual – processos e regras

Analisa-se aqui os processos e regras, na vertente informal, ou seja, as práticas em que se cumpre a lei, ou não, o ajustamento da AR às regras estabelecidas e particularmente as práticas em que se ultrapassa o que está estipulado, em que se acrescenta valor às regras. Verifica-se como é que a AR se organiza para fazer cumprir a lei e, nomeadamente, para melhorar, em termos de receção *online* de petições, audição de peticionários, comunicações aos mesmos e controlo do prazo de tramitação das petições.

De 1989 a 1995 existiu uma Comissão de Petições, que apreciava todas as petições entradas na AR, garantindo uma uniformidade de tramitação das mesmas e uma especialização na forma da sua apreciação. Com a sua extinção, as petições passaram a ser apreciadas pelas Comissões parlamentares que sejam competentes em razão da matéria, pressupondo que têm maior conhecimento desta e poderão fazer uma apreciação mais especializada. Na atual Legislatura, que se iniciou em 20 de junho de 2011, existem [12 Comissões Parlamentares permanentes](#), com competências em áreas paralelas às dos ministérios do Governo.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

As práticas adotadas pelas várias Comissões registam algumas diferenças, nalguns casos significativas, não obstante o esforço que tem sido desenvolvido no sentido da sua uniformização, nomeadamente, em termos da estrutura da nota de admissibilidade da petição, da tramitação e do relatório final.

A análise que se segue incide sobre as práticas de todas as Comissões Parlamentares, com particular realce para as da Comissão de Educação, Ciência e Cultura. Realça-se a disponibilização de variada informação em relação às petições, embora alguma só disponível na *intranet* e não na *internet*.

2.2.1. Tramitação (artigo 17.º)

A PAR recebe em audiência os peticionários das petições com mais de 4.000 subscritores, quando o primeiro subscritor deseja entregá-la presencialmente no respetivo Gabinete. Este procedimento tem um valor essencialmente simbólico e de sensibilização geral, podendo também ter um alcance mediático, mas não tem o efeito de audição dos peticionários. A petição baixa depois à Comissão, sendo o seu exame e instrução desenvolvidos nos termos habituais.

Atualmente, tendo em vista a desconcentração de competências da PAR, a competência para distribuir as petições às várias Comissões parlamentares e receber os peticionários (nos casos referidos) está delegada nos Vice-Presidentes da AR.

As petições recebidas através do sistema de petições *online* estão sujeitas a uma triagem prévia, em que averigua se a mesma deve ser tratada como petição ou antes como expediente, se faz uma verificação preliminar dos requisitos formais da petição e se propõe ao Vice-Presidente de turno a Comissão a que deve ser distribuída.

A nota de admissibilidade da petição é elaborada pelo serviço parlamentar de apoio da respetiva Comissão, numa vertente técnico-formal. No início da atual legislatura, tendo em vista a uniformização de procedimentos, foi disponibilizado um modelo de estrutura da mesma, que é utilizado genericamente.

Após a indicação do objeto e da fundamentação da petição, é feita uma análise da mesma, em termos dos requisitos formais (se ocorre alguma das causas de indeferimento liminar previstas no artigo 12.º e se estão reunidos os requisitos de forma do artigo 9.º, a saber, a identificação de pelo menos um dos signatários e a

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

menção do seu domicílio, bem como a inteligibilidade do texto e a especificação do objeto da petição). Indicam-se, ainda, os antecedentes (petições e iniciativas legislativas sobre a mesma matéria) e é proposta a decisão em relação à sua admissão ou não. No âmbito da análise da petição é ainda indicado o regime legal aplicável à matéria.

Seguidamente, é referida a tramitação subsequente aplicável:

1. Em termos de audição dos peticionários, apreciação pelo Plenário e publicação no Diário da AR, tendo em conta o número de subscritores;
2. Com indicação das entidades às quais devem ser imediatamente solicitadas informações;
3. Com sugestão de remessa do relatório final aos GP e ao Governo para apresentação de iniciativas legislativas, se assim o entenderem;
4. Eventualmente, explicitando que o prazo de apreciação da petição é de 60 dias a contar da sua admissão pela Comissão Parlamentar.

Veja-se, a título de exemplo, a nota de admissibilidade da [Petição 4/XII/1.^a](#), “*Solicita que a AR realize um debate sobre o elevado número de votos em branco nas eleições legislativas e que legisle no sentido de os votos em branco passarem a ser contabilizados na distribuição de mandatos*”.

Com base nessa nota, a Comissão pode deliberar admitir a petição, indeferi-la liminarmente, convidar os peticionários a completá-la (quando o peticionário não esteja corretamente identificado e não haja menção do seu domicílio e bem assim quando o texto seja ininteligível ou não especifique o objeto da petição), determinar o seu arquivamento se não forem supridas as insuficiências referidas ou admiti-la condicionalmente (nomeadamente para se obter informação complementar que permita concluir que não se trata de uma situação de reapreciação de casos já anteriormente decididos ou que sendo, se verificaram novos elementos de apreciação).

Os motivos que permitem o indeferimento liminar são relativamente reduzidos e estão taxativamente previstos no artigo 12.º da LDP, sendo, basicamente, os seguintes: ilegalidade da pretensão; visar a reapreciação de decisões de tribunais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; visar a reapreciação, pela mesma entidade, de casos já anteriormente apreciados, sem que existam novos elementos; ser

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

apresentada a coberto do anonimato; carecer de qualquer fundamento. Das 166 petições entradas de 20/6/2011 a 14/9/2012 foram indeferidas 11 (ponto 2.3.1.).

Admitida a petição é nomeado o deputado relator. Em várias Comissões parlamentares a distribuição das petições é feita de acordo com uma grelha de GP, organizada conforme a sua representatividade, de harmonia com o método Hondt. Assim, quando se agenda a apreciação da nota de admissibilidade, é logo indicado o GP a quem é distribuída a petição, pelo que este, na reunião da Comissão em que é admitida a petição, poderá indicar logo o deputado relator ou fazê-lo nos dias seguintes.

Há também Comissões que aquando da admissão da petição indicam logo o dia em que vai ser apreciado o relatório final da mesma (por regra na penúltima reunião anterior ao término de 60 dias a contar da admissão da petição), para que o respetivo relator possa organizar atempadamente a instrução da petição e a elaboração do relatório. Realça-se, ainda, que atualmente os serviços têm, atualmente, disponível uma aplicação informática que permite fazer o controlo dos prazos e da tramitação das petições.

O peticionário é imediatamente notificado da deliberação da Comissão e, no caso da admissão, é-lhe indicado o deputado relator, que vai proceder ao exame e instrução da petição e elaborar o relatório final da mesma. Na respetiva comunicação, algumas Comissões fazem ainda uma hiperligação para a página da *internet* em que está disponível a tramitação da petição em causa, para que o peticionário possa ter acesso a todos os documentos disponibilizados e acompanhar a par e passo a tramitação, nomeadamente, a nota de admissibilidade da petição, os pedidos de informação que foram feitos ao membro do Governo e/ou a outras entidades e a respetiva resposta (que também lhes é remetida por *email*), a gravação e o relatório da audição dos peticionários, a marcação da discussão no Plenário e a ata da mesma, etc.

Recentemente, os serviços da Comissão de Educação, Ciência e Cultura têm ainda indicado na comunicação ao peticionário as entidades a quem vão ser pedidas informações (referidas na nota técnica), solicitando-lhe que indique, fundamentadamente, se o entender, outras entidades a quem entenda que deve pedir-se informação, para melhor esclarecimento da matéria, o que permitirá que se obtenha um amplo leque de posições, a favor e contra a petição e se estabeleça algum contraditório.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

A matéria do prazo de resposta será analisada no ponto 2.3.

Desde a alteração da LDP em 2007, é permitida a apensação de petições que tenham identidade de objeto e pretensão, mediante despacho do PAR, visando identidade de tratamento e economia processual. Veja-se como exemplo a [Petição n.º 69/XII, *Petição contra os critérios do Eixo 2 do Documento Verde*](#), que foi apensada à [Petição n.º 64/XII, *Solicitam a tomada de medidas necessárias e legais para que não se extingam freguesias*](#), tendo como consequência a apreciação conjunta na Comissão, o mesmo acontecendo com o debate no Plenário.

2.2.2. Registo informático (artigo 18.º)

Em 2005 foi criado um [endereço e um formulário para receção eletrónica de petições](#), indicando-se ainda os “Procedimentos a seguir para apresentação de uma petição” (eletrónica ou não), que incluem toda a tramitação da mesma.

Por outro lado, toda a informação sobre as petições (eletrónicas ou não) consta da [base de dados da atividade parlamentar e processo legislativo](#), sendo a informação pesquisável por vários campos. Estão acessíveis os elementos essenciais da petição e todos os documentos respeitantes à sua tramitação na Comissão e à discussão no Plenário (se for o caso), e as eventuais iniciativas conexas, se forem discutidas em conjunto com a petição (veremos no ponto 2.3.2. as limitações da indicação de iniciativas conexas).

Tendo-se introduzido em 2007 a hipótese de adesão de mais subscritores a uma petição pendente, esta situação não se verifica com muita frequência, eventualmente, devido ao desconhecimento desta possibilidade (que não está publicitada na página da AR), ou, ainda, ao da existência da petição. No entanto, há casos como a [Petição 259/XII, *Pela desvinculação de Portugal ao Acordo ortográfico de 1990*](#), que tiveram na base uma “[Petição Pública](#)” e nos 30 dias posteriores à entrega da petição na AR foram remetidas mais assinaturas, entretanto recolhidas.

2.2.3. Poderes da Comissão (artigo 20.º) - Sanções por incumprimento (artigo 23.º)

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Não obstante sejam atribuídos variados poderes às Comissões, no âmbito do exame e instrução da petição (de ouvir os peticionários, solicitar depoimentos, realizar diligências e tomar posição sobre a matéria e bem assim requerer informações e documentos), na prática, a maioria das Comissões apenas pede informação aos membros do Governo e faz a audição dos peticionários.

Realça-se, ainda, que há Comissões que não pedem sempre informações ao membro do Governo respetivo, fazendo-o, apenas, quando o deputado relator o solicita.

Também a hipótese prevista de se “ouvir em audição o responsável pelo serviço da Administração visado na petição”, tem tido pouca utilização. Como resulta da anotação do artigo 20.º da LDP, constante da publicação [online “Exercício do Direito de Petição: Anotações práticas”](#), das 181 petições apreciadas de 15/9/2009 a 19/6/2011, apenas ocorreu em 5 petições. Veja-se, ainda, o ponto 2.3.2.

Por outro lado, naquele período, não se verificou a audição de nenhum responsável da administração direta do Estado. Realça-se que é pedida informação sobre a petição ao membro do Governo respetivo, que tem o poder de direção em relação às entidades do Ministério, podendo este, também, ser confrontado com a matéria nas audições regimentais periódicas que têm lugar na Comissão (4 por ano).

A audição do responsável pelo serviço permite a recolha de informação privilegiada, “do terreno” e o exercício do contraditório, pelo que se entende que justificaria uma maior utilização.

O cumprimento das solicitações da Comissão “tem prioridade sobre outros serviços da Administração Pública, devendo ser efetuado no prazo máximo de 20 dias”, seguidos, tendo em vista a decisão da petição no prazo de 60 dias a contar da sua admissão. Estabelece-se, ainda, que os pedidos devem referir a LDP e transcrever por um lado o preceito relativo à prioridade e ao prazo de resposta de 20 dias e por outro lado a norma das sanções no caso de incumprimento (previstas no artigo 23.º).

Na prática, verifica-se que várias Comissões não transcrevem os preceitos em causa, outras não lhes fazem referência, havendo mesmo casos em que no ofício se solicita ao membro do Governo que se pronuncie, “querendo”, sobre a petição, o que significa que não lhe é transmitida a mensagem de que a pronúncia é obrigatória, deixando à sua consideração a decisão de responder ou não. Veja-se, como exemplo, o ofício solicitando a pronúncia do Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares na [Petição n.º 98/XII, “Solicitam a continuidade do Euronews em língua portuguesa”](#).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Por outro lado, não obstante se verifique que em muitas petições as entidades, particularmente os membros do Governo, não respondem no prazo de 20 dias e muitas vezes nunca chegam a responder, mesmo quando se reitera o pedido, não se conhece nenhum caso em que o PAR tenha comunicado a situação ao Procurador-Geral da República, para ser promovido o respetivo procedimento criminal. Ou seja, embora esteja prevista uma sanção para o incumprimento, a mesma nunca foi acionada.

Transcreve-se, a esse propósito, a referência feita na anotação ao artigo 23.º da LDP, ([Anotações práticas, p. 28](#)): “Face à prática que vem sendo seguida, poderá ponderar-se se a norma deve manter-se ou se é considerada desadequada a qualificação como crime de desobediência, particularmente para o caso das solicitações feitas aos membros do Governo e neste caso se é de alterar a lei em conformidade. Em qualquer caso, ultrapassado o prazo de resposta, poderá ponderar-se a possibilidade de tal menção passar a estar visível no sítio da AR na *Internet*, na página relativa à petição em causa (num sistema semelhante ao da publicidade da falta de resposta a requerimentos de Deputados ao Governo)”. Tal menção deverá constar igualmente do relatório global de avaliação da tramitação das petições, com as respetivas medidas, a apresentar semestralmente.

No caso da falta de comparência injustificada dos peticionários, não lhes é aplicada a sanção atrás referida, podendo antes deliberar-se no sentido do arquivamento da petição, a menos que “se justifique o seu prosseguimento para defesa do interesse público”. Há, também, situações em que os peticionários, quando notificados para se fazer a sua audição, defendem a não realização da mesma, por a entenderem desnecessária e eventualmente remetendo informações complementares em relação à petição.

2.2.4. Audição peticionários (artigo 21.º)

A audição dos peticionários é obrigatória para as petições com mais de 1000 subscritores, sendo feita “perante a Comissão parlamentar, ou delegação desta”.

Na prática, nalgumas Comissões, a audição é feita por um Grupo de Trabalho específico e noutras apenas pelo deputado relator, em reunião aberta a todos os deputados.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

A Comissão pode, ainda, decidir fazer a audição dos peticionários no caso de petições que tenham até 1000 subscritores, “por razões de mérito [...]”. Não obstante a previsão da lei pareça apontar, em primeira linha, para decisões casuísticas de audição, há Comissões que deliberaram, genericamente, fazer a audição dos peticionários em todas as petições, independentemente do seu número de subscritores.

Por exemplo, no caso da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, foi deliberado que quando as petições tenham mais de 1000 subscritores, a audição dos peticionários é feita na reunião da Comissão (que tem como quórum de funcionamento a presença mínima de 50% dos seus membros mais um) e, nos restantes casos (audição não obrigatória), pelo deputado relator, em reunião aberta a todos os deputados da Comissão, sendo habitual estarem presentes deputados de vários GP. Visou-se obter maior esclarecimento e participação dos peticionários e mais eficácia e transparência da apreciação.

Por regra, a audição dos peticionários é presencial. No entanto, para obviar aos custos, de deslocação e tempo, da vinda ao Parlamento, é disponibilizada aos peticionários a hipótese de se fazer a audição por videoconferência, com todas as garantias duma audição presencial, tendo-se registado já muitos casos.

O deputado relator da petição poderá fazer ainda outras diligências instrutórias, junto dos peticionários ou de outras entidades.

2.2.5. Diligência conciliadora (artigo 22.º)

De harmonia com a anotação ao artigo 22.º da LDP, constante da publicação que vem sendo referida, a possibilidade de realização duma diligência conciliadora, entre os peticionários e as entidades visadas, foi introduzida em 1993 e só foi utilizada em 3 casos, 2 com a Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas e 1 com a Caixa Geral de Aposentações.

Na referida anotação refere-se ainda que “O alargamento da utilização da diligência conciliadora é de ponderar, particularmente em relação a entidades fora da administração direta do Estado, atentas as potencialidades que integra” ([Anotações práticas, p. 28](#)). Ver-se-á no ponto 2.3.2., Quadro 7, que esta diligência não foi utilizada em nenhuma das petições entradas e concluídas no período de 20/6/2011 a

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

14/9/2012. Por outro lado, conclui-se no ponto 3.2. do capítulo 3, Quadro 22, que na grande maioria dos Parlamentos europeus não é realizada esta diligência.

2.2.6. Apreciação pelo Plenário (artigo 24.º)

São apreciadas pelo Plenário as petições subscritas por mais de 4000 cidadãos e todas as outras em que a Comissão proponha essa apreciação, tendo em conta o “âmbito dos interesses em causa”.

Na prática, só em casos muito pontuais são apreciadas no Plenário as petições que têm até 4000 subscritores (ponto 2.3.1.). Será também analisado nesse ponto o prazo médio de agendamento da discussão em Plenário, que ultrapassa o prazo legal de 30 dias.

A hipótese de a Comissão parlamentar apresentar um projeto de resolução e de um deputado ou GP apresentar uma iniciativa, para serem discutidas conjuntamente com a petição, sendo votadas de seguida, será analisada no ponto 2.3.2.

O peticionário é informado do dia e hora em que irá ter lugar a discussão da petição no Plenário, para poder assistir ao debate, presencialmente, nas galerias do Plenário, ou acompanhá-lo através do Canal Parlamento. Entretanto, atualmente verificam-se com alguma frequência alterações de agenda de “última hora”, com o adiamento da discussão de petições agendadas, o que tem gerado contestação dos peticionários.

2.2.7. Não caducidade (artigo 25.º)

As petições não apreciadas numa legislatura ou cuja apreciação não seja concluída, não caducam no final da mesma, sendo redistribuídas na nova legislatura às Comissões que sejam competentes em relação à respetiva matéria, que darão sequência à sua tramitação. Se as petições aguardarem já o agendamento da sua discussão no Plenário, será dada sequência a esse agendamento.

Refira-se que a partir da marcação de eleições para a AR, cessa o funcionamento do Plenário e das Comissões, mantendo-se apenas em funcionamento a Comissão Permanente, com poderes reduzidos.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

2.2.8. Publicação no DAR (artigo 26.º)

Está estabelecida a obrigatoriedade de publicação no DAR das petições e dos respetivos relatórios, que tenham no mínimo 1000 subscritores, bem como daquelas que o PAR mandar publicar, na sequência da proposta da Comissão.

No entanto, a petição e o respetivo relatório final são incluídos em números do DAR diversos, pelo que a informação é fragmentada e pouco acessível. Por outro lado, a petição e toda a sua tramitação estão incluídas na [base de dados da atividade parlamentar e processo legislativo](#). Assim, é de equacionar a obrigatoriedade de publicação da petição e do respetivo relatório naquele Diário.

Este artigo estabelece, ainda, que “ o Plenário será informado do sentido essencial das petições recebidas e das medidas sobre elas tomadas, pelo menos duas vezes por sessão legislativa”.

Para além da informação disponibilizada sobre cada petição no *site* da AR, dá-se regularmente informação à Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares do número de petições entradas, decididas e pendentes nas várias Comissões, tendo em vista o controlo dos prazos de decisão das mesmas. E no [Relatório da Atividade Parlamentar, bem como nas respetivas Estatísticas](#), elaboradas no final da sessão legislativa, é disponibilizada informação sobre o número de petições entradas, transitadas, concluídas, discutidas em Plenário e pendentes e, ainda, sobre as petições distribuídas e concluídas nessa sessão, por Comissão.

Em suma, verifica-se que é disponibilizada vária informação sobre a tramitação das petições e análises estatísticas, mas não com indicação global das medidas tomadas em relação às mesmas, não se dando cumprimento à norma do n.º 3 do artigo 26.º e não permitindo ao Plenário fazer o acompanhamento global.

Por outro lado, também não é também feita a “divulgação das providências tomadas no sítio da *internet*”, como se exige no artigo 14.º. Assim no Relatório da Atividade Parlamentar deveriam incluir-se, igualmente, as medidas tomadas em relação às petições e fazer-se uma análise dos resultados e do tratamento dado na AR às petições.

Simultaneamente, deveria ser disponibilizado um inquérito de satisfação, para preenchimento pelos peticionários/cidadãos, permitindo obter informações sobre as virtualidades e as limitações que encontram no regime e tramitação das petições.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Conforme consta no *“Exercício do Direito de Petição: Anotações práticas”*, “em documento técnico de orientação para a atividade das Comissões parlamentares permanentes aprovado pela Conferência dos Presidentes das Comissões para a Legislatura iniciada em Junho de 2011, a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação (CECCM) ficou incumbida de *“elaborar periodicamente um relatório de análise do grau de satisfação das preocupações expressas pelos cidadãos por via das petições enviadas à AR”*”.

O único relatório existente, que abrange as petições entradas na 4.^a Sessão Legislativa da X Legislatura (período de 15/9/2008 a 14/10/2009), pode ser consultado na página daquela Comissão. Realçam-se as seguintes conclusões do mesmo: conhecimento aos GP e ao Governo na maior parte dos relatórios finais e peso significativo de outros tipos de efeitos; dificuldade de quantificar as petições que originaram iniciativas legislativas por parte dos GP; tempo médio de 98 dias entre a baixa da petição à Comissão parlamentar e a aprovação do relatório final pela mesma.

2.2.9. Controlo de resultado (artigo 27.º)

Seguindo o que se refere no *“Exercício do Direito de Petição: Anotações práticas”*, o controlo de resultado, procedimento muito utilizado em auditoria, reveste-se aqui de algumas dificuldades, por um lado porque, para que haja um eficaz controlo, será necessário que a Comissão, no relatório final da petição, inclua providências concretas a desenvolver por determinados destinatários e prazo para a sua concretização, o que, por regra, não se verifica. Por outro lado, as medidas constantes do relatório final da petição não são vinculativas para os destinatários, não estando estes obrigados a justificar a sua não adoção, contrariamente ao que acontece nas Recomendações do Provedor de Justiça.

Assim, a aplicação deste preceito tem sido esporádica e os resultados obtidos reduzidos.

2.2.10. Relatório final e efeitos resultantes da apreciação da petição - (artigos 17.º, n.º 8 e 19.º)

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Finda a apreciação da petição pela Comissão e esgotada a sua capacidade de intervenção, é elaborado um relatório final, com as medidas consideradas adequadas, procedendo-se ao arquivamento da petição. Salienta-se que mesmo nas petições que vão ser apreciadas no Plenário, o relatório da Comissão deve incluir as outras medidas que se consideram adequadas, dado que a apreciação no Plenário não conflitua com as mesmas, sob pena de a petição dever voltar à Comissão depois do debate naquele órgão.

Na atual legislatura, tendo em vista a uniformização da estrutura do relatório final das petições, foi proposto um modelo para a mesma, de utilização facultativa pelos deputados relatores, que inclui os seguintes pontos: I - Nota prévia (com os elementos básicos da petição e sua admissão); II – Objeto da petição (com a síntese/explicitação da pretensão e a motivação da petição); III – Análise da petição (enquadramento legislativo e outro, antecedentes, etc); IV – Diligências efetuadas pela Comissão (pedidos de informação e respostas, audição dos peticionários e outras audições); V - Opinião do relator (quando exista); VI – Conclusões (com eventual resumo da petição) e Parecer (medidas propostas, nos termos do artigo 19.º, incluindo a remessa para discussão no Plenário, se for o caso).

A opinião do relator tem vindo a ser considerada como de inclusão facultativa e não deve ser objeto de votação, seguindo-se o mesmo procedimento que, desde 2007, é adotado nos pareceres das iniciativas legislativas. Entretanto, verifica-se que atualmente, ainda há muitos relatórios de petições que não incluem a opinião do relator.

A análise das várias medidas aplicadas será feita no ponto 2.3.2.

No relatório final da petição são sempre indicadas as entidades a quem foram pedidas informações e as respetivas respostas ou a falta delas, se for o caso.

Entende-se que é relevante para os peticionários e para a apreciação da petição, que fique expressa no relatório final a posição do deputado relator em relação à petição e que deva também ser incluída a posição dos vários GP, matéria não sujeita a votação. As posições referidas poderiam, no entanto, não ser expressas no caso de a petição ser objeto de apreciação no Plenário, sendo aí explicitadas.

A apreciação e votação do relatório da petição são feitas em reunião da Comissão, pelos deputados presentes dos vários GP.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Em resumo, das práticas adotadas destacam-se a facilidade e a acessibilidade para efeitos de apresentação de petições, com relevo para o sistema de apresentação *on-line*, a disponibilização da informação respeitante à tramitação das petições no *site* da AR e a existência de uma aplicação para controlo dos prazos de tramitação. Em contrapartida, realça-se a falta de uniformidade das práticas das várias Comissões e o incumprimento de algumas regras, nomeadamente, em termos da forma da audição dos peticionários e da não aplicação de sanções no caso da falta de resposta das entidades a quem foi solicitada pronúncia sobre a petição.

2.3. A dimensão da resposta – tempo e mecanismos de resposta

Na dimensão da resposta, fator da maior relevância, será analisado o tempo da mesma e os seus mecanismos, incluindo os procedimentos desenvolvidos durante a apreciação, os efeitos determinados no relatório final, a apresentação de iniciativas subsequentes e a existência ou não de controlo de resultado das providências posteriores ou da evolução da situação.

A análise incide sobre as petições da 1.^a Sessão da XII Legislatura, que abrange o período de 20/6/2011 a 14/9/2012, num total de 166, constantes do Anexo I. Constatase uma grande diversidade do objeto das mesmas, incluindo a solicitação de iniciativas legislativas, a defesa da Constituição, da lei ou do interesse geral e só num pequeno número a defesa de interesses pessoais e realça-se que têm todas a mesma tramitação, independentemente da sua modalidade.

A LDP estabelece que as petições devem ser apreciadas e objeto de deliberação, pela Comissão parlamentar respetiva, no prazo de 60 dias a contar da sua admissão e apreciadas pelo Plenário no prazo máximo de 30 dias após o seu envio, prazos improrrogáveis. No entanto, não se estabelece nenhuma sanção para o seu incumprimento.

A ordem do dia das sessões plenárias é fixada pelo Presidente da AR, de acordo com as prioridades definidas no Regimento, ouvida a Conferência de Líderes.

Para avaliação dos mecanismos de resposta no que respeita à deliberação da Comissão em relação à petição, será analisado o conteúdo dos relatórios finais,

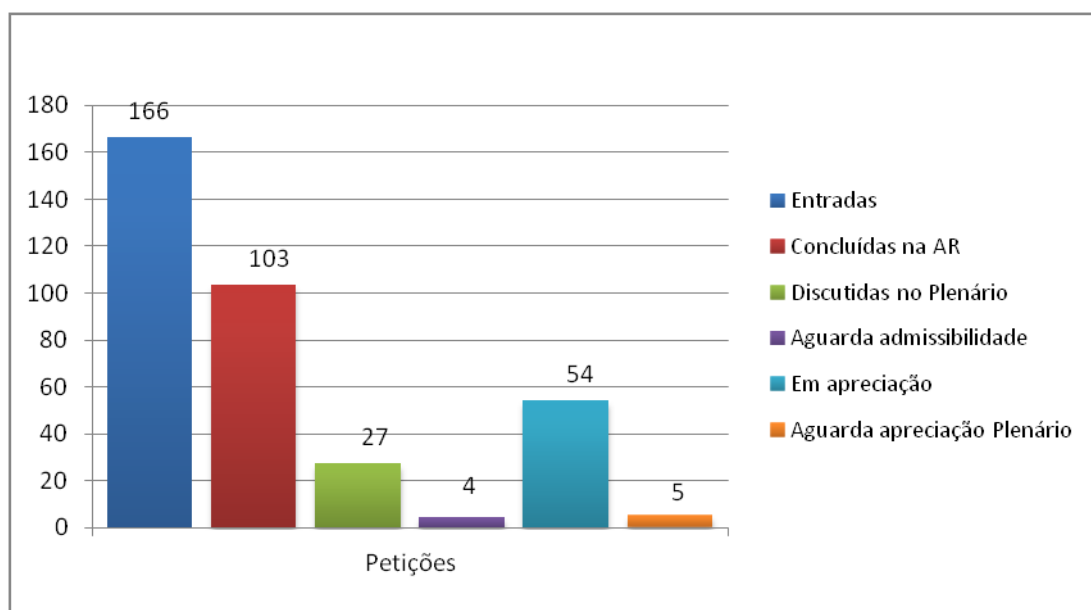
As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

particularmente em relação à existência ou não de opinião do relator e/ou análise substantiva da petição, bem como no que respeita às medidas determinadas.

2.3.1. Tempo de resposta

No período analisado entraram na AR 166 petições, tendo sido concluídas 103 (62%), das quais 27 foram discutidas no Plenário. O número de petições concluídas inclui as que foram apreciadas pelas Comissões e as que tiveram, também, apreciação pelo Plenário, quando é o caso.

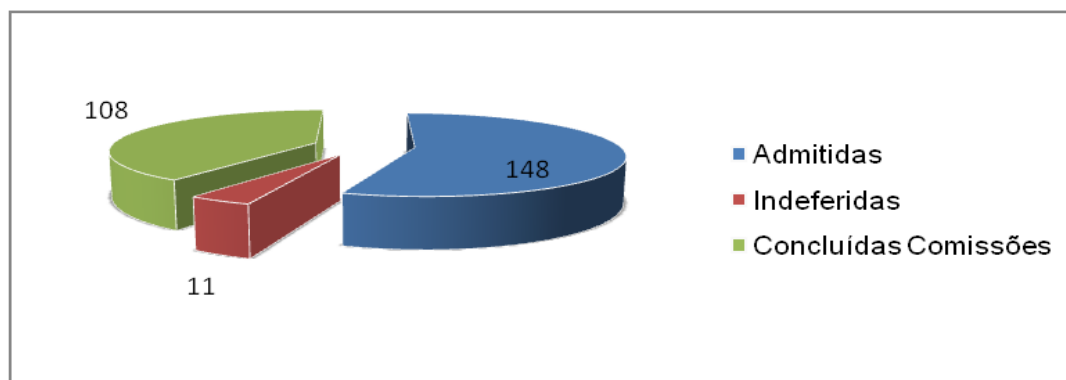
**Figura 4 – Movimento de petições na 1.^a Sessão da XII Legislatura
(20/6/2011 a 14/9/2012)**



O gráfico seguinte representa o movimento geral das petições nas Comissões parlamentares, constatando-se que foram admitidas 148 (das 166 petições entradas na AR) e indeferidas 11, tendo sido concluídas 108, das quais 5 aguardavam apreciação no Plenário.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Figura 5 – Movimento de petições nas Comissões



Do quadro abaixo consta o número das petições entradas e concluídas em cada Comissão, registando-se uma taxa média de conclusão de 65% (sem levar em conta 6 petições redistribuídas a uma segunda Comissão). A Comissão de Assuntos Europeus (4.^a Comissão) não teve nenhuma petição, pelo que não foi incluída.

Quadro 3 - Petições entradas e concluídas por Comissão

20/6/2011 a 14/9/2012

Comissão	Entradas	Concluídas	Taxa de conclusão
1. ^a CACDLG	27	22	81%
2. ^a CNECP	2	1	50%
3. ^a CDN	3	3	100%
5. ^a COFAP	17	11	65%
6. ^a CEOP	24	12	50%
7. ^a CAM	3	3	100%
8. ^a CECC	27	23	85%
9. ^a CS	27	19	70%
10. ^a CSST	13	5	38%
11. ^a CAOTPL	20	9	45%
12. ^a CPECC	9	6	67%
Total	172	114	66%

No número de petições concluídas incluem-se as redistribuídas a outras Comissões, as indeferidas liminarmente e as admitidas e que já tiveram relatório final aprovado. Os números somados das várias Comissões registam mais 6 petições do que o número global das petições das Comissões (Figuras 4 e 5), por ter havido 6 que foram inicialmente distribuídas a uma Comissão e depois redistribuídas a outra, sendo contabilizadas nas duas.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Analisa-se no quadro 4 o número de petições que foram admitidas e que tiveram conclusão, em cada Comissão (com aprovação do respetivo relatório final), no período respetivo (20/6/2011 a 14/9/2012), num total de 95, bem como os tempos médios entre a sua entrada na AR e a admissão pela Comissão, entre a admissão e a aprovação do relatório final e entre o primeiro e o último facto.

Indica-se ainda se houve pedido de informação a entidades sobre as petições e, também, se foi recebida resposta, sendo que este procedimento tem reflexo no tempo de decisão da petição.

Não foi calculado o tempo que medeia entre a baixa da petição à respetiva Comissão, por determinação do despacho do Vice-Presidente da AR de turno, e a sua admissão, porque a base de dados não especifica aquela data efetiva, indicando o mesmo dia para os dois factos. Recentemente, passaram a ser indicadas as duas datas, da baixa à Comissão e da admissão da petição.

Do quadro constante abaixo constata-se que os intervalos de tempo médio entre a entrada numa petição na AR e a sua admissão por uma Comissão são de 20 dias, **entre a admissão e a aprovação do relatório final são de 98** e entre a entrada na AR e a conclusão na Comissão são de 118. A contagem foi feita por dias seguidos, não se tendo levado em conta nenhuma suspensão, nomeadamente a que se verifica nos trabalhos parlamentares no mês de agosto.

Em relação à tramitação das petições nas Comissões, a LDP apenas estabelece o prazo que deve mediar entre a admissão da petição (e não a entrada da petição na AR) e a deliberação sobre a mesma, fixando-o em 60 dias. Este prazo é improrrogável e não se suspende quando há pedido de informação a entidades, pelo que a Comissão poderá reiterar o pedido quando não há resposta atempada, tendo de deliberar sobre a petição mesmo que não receba resposta. Aliás, no n.º 2 do artigo 232.º do Regimento da AR estabelece-se igualmente que “A AR deve apreciar e elaborar relatório final sobre as petições, nos prazos legais”. Acresce que nos casos em que a petição vai ser apreciada no Plenário, esta apreciação ainda demora algumas semanas, pelo que, por vezes, a resposta é recebida entretanto.

Como se referiu no ponto 2.2.3., a LDP estabelece que a falta de resposta das entidades constitui crime de desobediência, mas não se conhece nenhuma situação em que se tenha feito comunicação ao Procurador-Geral da República para desencadear o respetivo processo-crime, nem é publicitado esse incumprimento.

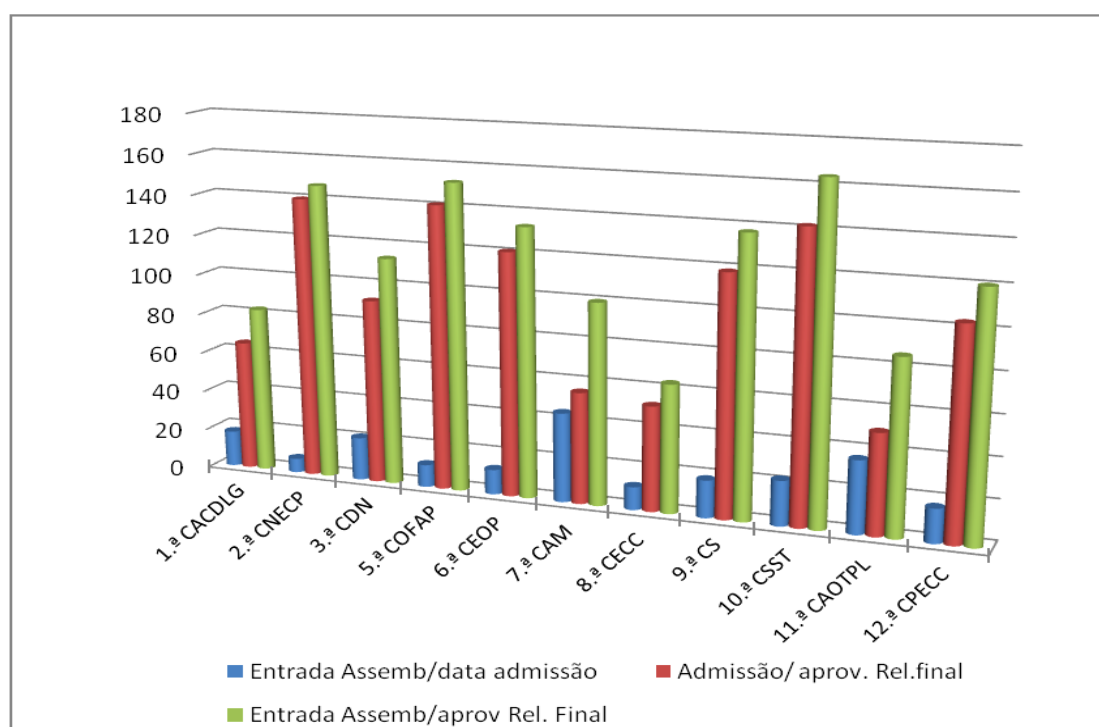
As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 4 - Tempo médio de apreciação das petições admitidas e concluídas nas Comissões

Comissões	N.º Petições admitidas e concluídas	Tempo médio em dias			Pedidos de informação	
		Desde entrada na AR à data de admissão	Desde admissão à aprovação relatório final	Desde entrada na AR à aprovação relatório final	N.º pedidos informação	N.º respostas
1.ª CACDLG	14	18	65	83	2	2
2.ª CNECP	1	7	140	147	0	0
3.ª CDN	2	22	92	114	2	2
5.ª COFAP	11	11	141	152	3	3
6.ª CEOP	10	12	121	133	10	10
7.ª CAM	2	45	56	100	0	0
8.ª CECC	20	11	52	64	20	17
9.ª CS	19	19	119	138	13	11
10.ª CSST	5	22	142	164	2	2
11.ª CAOTPL	7	36	50	86	1	1
12.ª CPECC	4	17	104	121	2	2
Média total		20	98	118		

O gráfico seguinte ilustra os 3 tempos médios em cada uma das Comissões.

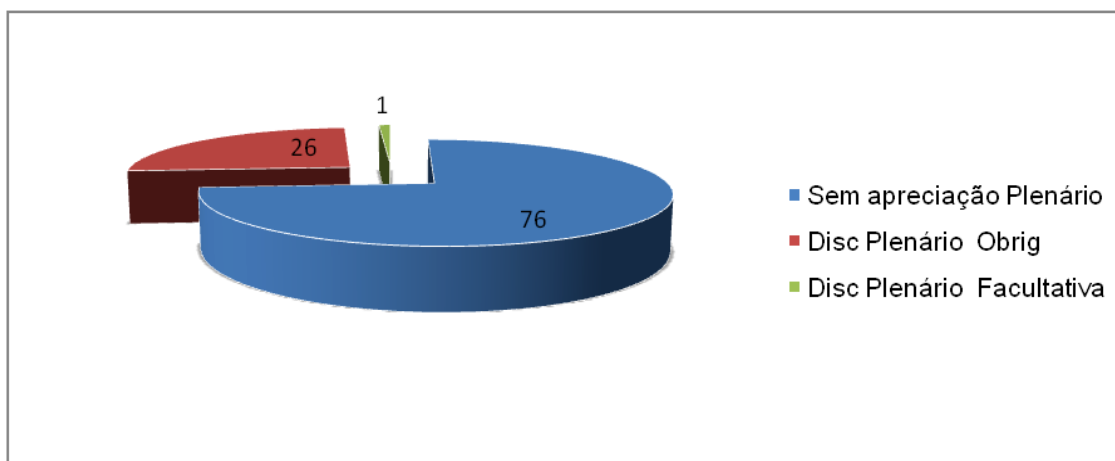
Figura 6 – Tempo médio de apreciação da Comissão



As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Em relação à apreciação no Plenário, verifica-se que das 103 petições concluídas na AR na 1.^a Sessão Legislativa, 27 foram apreciadas no Plenário (26,21%), verificando-se que em 26 essa apreciação era obrigatória e em 1 era facultativa.

Figura 7 – Petições concluídas/discutidas no Plenário



Do quadro constante abaixo verifica-se que o tempo médio que medeia entre a data da remessa da petição à Presidente da AR, pela respetiva Comissão e a sua discussão no Plenário, é de **51 dias**, enquanto a LDP estabelece que as petições são agendadas para Plenário no prazo máximo de 30 dias. No quadro inclui-se ainda se houve pronúncia do membro do Governo em relação à petição em causa e se foram apresentadas iniciativas conexas com a petição, sejam projetos de lei ou projetos de resolução, matéria que será desenvolvida no ponto 2.3.2.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 5 - Tempo de demora do agendamento da discussão no Plenário

Petição	Pronúncia Governo	Dias para discussão	Iniciativas conexas
116/XII/1-Manutenção Centro Hosp Torres Vedras	Sim	70	---
109/XII/1-Manutenção Hosp Caldas Rainha	Sim	70	---
105/XII/1-Reaval serviços saúde Oeste	Sim	70	---
94/XII/1-Alteração Estatut Bolseiro Investigação	Sim	106	2 Proj Lei e 2 Proj Resol
91/XII/1-acesso ensino sup-alunos ensino recorrente-DL 42/2012	Sim	37	---
86/XII/1-Pequeno almoço escolas	Não	38	2 Proj Resol e 2 Proj Lei
85/XII/1-Não encerramento Vice-consulado na Alemanha	Não	34	---
80/XII/1-Alteração Código Civil e Penal em relação animais	Não	1	1 Proj Lei
74/XII/1-Equipas Unidades Saúde Familiares	Não	63	1 Proj Lei e 1 Proj Resol
73/XII/1- Centro Saúde Torre Moncorvo	Não	77	---
71/XII/1-Hospital Serpa	Sim	34	3 Proj Resolução
70/XII/1-Formação prof Hist e Geo	Sim	37	---
69/XII/1-Eixo 2 Doc. Verde	Não	28	---
65/XII/1-Privatizações setor empresarial Estado	Sim	29	---
64/XII/1-Não extinção freguesias	Não	28	---
62/XII/1-Artes e cultura	Sim	34	2 Proj Resolução
55/XII/1-Não redução autarquias	Não	28	---
54/XII/1-Sobreiro-árvore nacional	Não	9	1 Proj Resolução
52/XII/1-Alterações PPL do OE	Não	79	---
49/XII/1- Metro Trofa	Sim	36	3 Proj Resolução
44/XII/1-Pagamento compensações advogados	Não	64	---
42/XII/1-Estatuto Doente Crónico e Tabela Incapacidade	Não	58	1 Proj Lei e 2 Proj Resolução
41/XII/1-Doentes Paramiloidose	Não	4	6 Proj Resolução
19/XII/1-Amnistia militares por associativismo	Sim	71	3 Proj Lei
11/XII/1-Avaliação desempenho professores	Não	66	---
10/XII/1-Dignidade vida mulheres	Não	118	---
2/XII/1-Fim touradas	Sim	99	3 Proj Lei
Média		51	

No quadro seguinte apresenta-se o prazo legal de apreciação nas Comissões e no Plenário e o tempo médio efetivo registado, verificando-se que no primeiro caso o

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

prazo é ultrapassado em 38 dias e no segundo em 21. No entanto, salienta-se que há uma diminuição dos tempos médios em relação a anteriores legislaturas, sendo que Tibúrcio (2008), indicou um tempo médio de 615 e 124 dias, respetivamente.

Quadro 6 - Relação entre prazo legal de apreciação e tempo médio efetivo

Órgão	Prazo legal	Tempo médio	Diferença
Comissão	60 dias	98 dias	+38 dias/63%
Plenário	30 dias	51 dias	+21 dias/70%

*As contagens foram todas feitas em dias seguidos.

2.3.2. Mecanismos de resposta

Neste ponto vão ser analisadas as diligências desenvolvidas durante a apreciação na Comissão – pedido de tomada de posição dirigido às entidades competentes, audição dos peticionários e de outras entidades e diligência conciliadora -, as medidas determinadas no relatório final e o controlo de resultado das providências desencadeadas pelas entidades competentes na sequência da apreciação da petição. Será também analisada a apreciação no Plenário e a apresentação de Projetos de Lei ou Projetos de Resolução sobre a mesma matéria.

Diligências desenvolvidas na Comissão

No quadro 7, tendo presente o número de petições entradas, admitidas, apreciadas e concluídas, por Comissão, indica-se em quantas houve audição dos peticionários - obrigatória ou facultativa - ou de outras entidades, foram pedidas informações às entidades competentes ou realizada uma diligência conciliadora entre os peticionários e a entidade visada.

Em primeiro lugar, é de referir que se constatarem algumas insuficiências nos registos informáticos feitos, nomeadamente ao nível das audições, dado que há Comissões em que a audição é sempre feita pelo deputado relator e não é registada na informação disponível no *site* da petição, o que obrigou à leitura de todos os relatórios finais.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Com as informações disponíveis, verifica-se que não houve nenhuma petição em que se tivesse realizado uma diligência conciliadora e só foi localizada 1 em que teve lugar a audição de outra entidade (interessada na matéria), para além dos peticionários.

Quanto ao pedido de informação/ tomada de posição dirigido a entidades, teve lugar em 55 das 95 petições, ou seja, em 58% das mesmas, verificando-se uma grande diversidade de procedimento nas várias Comissões, sendo que numas existe sempre, noutras quase sempre e nalgumas poucas vezes se verifica.

Constata-se também que a taxa de respostas é de 91%, taxa que é muito elevada em comparação com aquilo que é habitual, considerando-se que a explicação se prende com o facto de ser o início da legislatura e os novos membros do Governo (a quem se dirige a maioria dos pedidos), por esse facto, ainda estarem a responder, situação que se vai deteriorando com o avançar da legislatura. A falta de resposta e o não acionamento do crime de desobediência foram equacionados no ponto 2.2.3. Serão indicadas à frente propostas para as situações de falta de resposta das entidades.

No que respeita à audição dos peticionários, a grande maioria das Comissões só a realiza quando ela é obrigatória. Por outro lado, também varia a forma como é concretizada a audição, não obstante o n.º 1 do artigo 21.º estabelecer que é feita “perante a Comissão parlamentar ou delegação desta”. De facto, embora na maioria das Comissões seja feita na reunião da Comissão, há Comissões em que é feita perante um Grupo de Trabalho específico, com representantes de todos os GP e noutras em que se estabeleceu que os relatores ficam mandatados para realizarem essa audição, em reunião aberta a todos os deputados que queiram estar presentes. Neste último caso, no limite, pode estar presente apenas o deputado relator, pelo que os deputados dos GP em falta não ouvem os peticionários e, como tal, não se pronunciam perante os peticionários, ficando estes sem informações sobre a posição dos mesmos.

Noutras Comissões, há também casos pontuais de realização dessa audição quando o relator a entende oportuna. Na CECC, como se viu no ponto 2.2.4., há sempre audição dos peticionários, sendo feita na reunião da Comissão quando é obrigatória e pelo deputado relator, em reunião aberta a todos os deputados, nos restantes casos.

Das 95 petições admitidas e concluídas, houve audição em 53 (obrigatória ou facultativa), ou seja, em 56%.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 7 – Diligências desenvolvidas pela Comissão

Comissão	N.º petições	Pedido informação entidades		Audição peticionário		Audição outras entidades	Diligência conciliadora
		Pedido	Resposta	Obrigatória	Facultativa		
1.ª CACDLG	14	2	2	3	0		-
2.ª CNECP	1	0	0	1	0		-
3.ª CDN	2	2	2	1	0		-
5.ª COFAP	11	3	3	2	3		-
6.ª CEOP	10	10	10	5	0		-
7.ª CAM	2	0	0	0	0		-
8.ª CECC	20	20	17	9*	8*	1	-
9.ª CS	19	13	11	10	4		-
10.ª CSST	5	2	2	1	0		-
11.ª CAOTPL	7	1	1	4	0		-
12.ª CPECC	4	2	2	2	0		-
Total	95	55	50	38	15	1	0

*Em 3 petições, os peticionários não se disponibilizaram para serem ouvidos.

Relatório final da petição

No que respeita ao relatório final, verifica-se no quadro 8 que só em 53% dos casos é feita a análise substancial do pedido objeto da petição, do ponto de vista técnico ou político ou é emitida opinião sobre a petição pelo deputado relator, realçando-se que esta é considerada facultativa.

Quanto à posição dos vários GP, não é expressa no relatório final (cfr. ponto 2.2.10.). A indicação dessa posição poderá ter sido expressa, verbalmente, pelos deputados, aquando da audição dos peticionários (quando existiu) ou sê-lo na discussão no Plenário, mas nunca consta no relatório final, eventualmente apenas através de declaração de voto.

Assim, uma grande parte dos relatórios é apenas descritiva e não faz a apreciação do pedido objeto da petição e nenhum contém a posição dos GP em relação ao mesmo. Sendo esta uma das matérias em relação à qual houve mais indicações dos

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

peticionários, na resposta ao questionário, serão indicadas propostas de medidas a adotar.

A apreciação e votação do relatório da petição são feitas em reunião da Comissão, pelos deputados presentes dos vários GP. No entanto, é habitual disponibilizar na base de dados das petições o relatório final da petição, mas não a ata da reunião da Comissão em que o mesmo foi aprovado, pelo que os peticionários não têm acesso imediato a essa informação e nomeadamente ao resultado da votação desse relatório.

Na atual legislatura, tendo em vista a uniformização da estrutura do relatório final das petições, foi proposto um modelo para a mesma, de utilização facultativa pelos deputados relatores (ponto 2.2.10).

Em relação às medidas determinadas no relatório final, nos termos do artigo 19.º da LDP, nas 95 petições concluídas, não se verificou nenhum caso de remessa à Polícia Judiciária ou ao Provedor de Justiça, bem como a iniciativa de um inquérito parlamentar. Por outro lado, houve apenas uma situação em que se determinou o envio do relatório ao Procurador-Geral da República, [Petição n.º 72/XII/1- *Solicita o sancionamento da prática reiterada de atos de má gestão e desadequados às funções do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Póvoa do Varzim/Vila do Conde*](#), não se conhecendo a sequência que lhe foi dada por aquela entidade.

Do quadro constante abaixo, com as medidas por Comissão, verifica-se que a remessa da petição à entidade competente e o conhecimento dado a qualquer outra autoridade competente, se verificaram muito poucas vezes.

As medidas mais utilizadas foram o conhecimento dado aos GP (para apresentação da medida legislativa que se mostre justificada, atento o seu poder de iniciativa nessa matéria) e ao membro do Governo (para eventual medida legislativa ou administrativa, realçando-se que o Governo é o órgão legislativo maioritário e tem um maior conhecimento do “terreno”, através dos organismos que dirige/tutela) e bem assim o arquivamento (esgotadas outras hipóteses de intervenção).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 8 - Relatório final – Conteúdo e medidas determinadas

Comissões	Nº Petições	Posição relator/análise petição	Remessa entidade competente	Conhecimento GP	Conhecimento Ministro	Conhec. outra autoridade competente	Remessa PGR	Arquivamento
1.ª CACDLG	14	13	0	14	6	0	0	13
2.ª CNECP	1	0	0	0	0	0	0	1
3.ª CDN	2	1	0	2	1	0	0	2
5.ª COFAP	11	4	0	1	1	0	0	10
6.ª CEOP	10	4	0	2	1	1	0	5
7.ª CAM	2	1	0	1	1	0	0	2
8.ª CECC	20	11	0	14	15	3	0	8
9.ª CS	19	9	3	1	3	1	1	4
10.ª CSST	5	2	0	3	0	0	0	2
11.ª CAOTPL	7	4	0	4	6	1	0	2
12.ª CPECC	4	1	0	1	0	0	0	1
Total	95	50	3	43	34	6	1	50

A decisão da Comissão de arquivo da petição, quando esta ainda vai ser discutida no Plenário, é questionável, entendendo-se que o arquivamento devia ser o procedimento final da AR, a registar após aquela discussão e com a respetiva data.

Controlo de resultado

Realça-se que nos casos de remessa do relatório da petição aos GP ou ao Governo, para eventual desenvolvimento de uma medida legislativa ou administrativa, não é habitual solicitar que informem sobre a sequência dada à matéria, dentro de determinado prazo e, por regra, a Comissão não faz o acompanhamento subsequente.

Nos casos de aprovação de Projetos de Resolução, com recomendações ao Governo, na sequência da petição, o acompanhamento do seu cumprimento, por regra, não é feito pela Comissão, podendo ser feito pelo respetivo GP, através dos mecanismos regimentais, nomeadamente, perguntas, requerimentos, ou nas audições dos membros do Governo, mas não há ligação entre as respetivas bases de dados e a informação correspondente não é inserida na respetiva petição.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Pontualmente, por regra a pedido dos peticionários, são pedidas informações às entidades respetivas sobre as medidas adotadas (confronte-se ponto 2.2.9.), mas na maioria dos casos não se obtém resposta ou esta é inconclusiva.

Apreciação no Plenário

Das 95 petições admitidas e concluídas, 27 (28%) foram apreciadas no Plenário, verificando-se que em 26 essa apreciação era obrigatória e em 1 era facultativa.

De harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 232.º do RAR, “o debate no Plenário inicia-se com a apresentação do relatório da Comissão parlamentar, intervindo seguidamente um representante de cada grupo parlamentar, por tempo a fixar pela Conferência de Líderes, nos termos do n.º 7 do artigo 145.º”. Na prática, nos respetivos debates não há apresentação do relatório da Comissão, mas tão só intervenções dos representantes dos vários Grupos Parlamentares, tendo-se adotado uma grelha de 3 minutos para cada um, mesmo nos casos em que há discussão conjunta de iniciativas legislativas (Projetos-Lei ou Projetos de Resolução), sendo apenas atribuído mais 1 minuto ao autor da iniciativa.

Por outro lado, muitas vezes, os GP não clarificam a sua posição em relação à petição.

Entendendo-se que o tempo de discussão é muito curto, e, por vezes, a mesma não é clarificadora das várias posições, apresentar-se-á no ponto 4 do Capítulo 3 uma proposta de alteração.

Iniciativas subsequentes

A análise estatística da existência de iniciativas subsequentes à apreciação da petição, Projetos-Lei ou Projetos de Resolução, foi feita com base nas informações constantes da base de dados das petições, mas registaram-se dificuldades de apuramento. De futuro, será necessária particular atenção das Comissões, quando às mesmas baixarem iniciativas conexas com petições, solicitando o seu registo na base de dados.

De facto, verifica-se que, por regra, a base só inclui as iniciativas que foram discutidas conjuntamente com a petição, não estando criado um procedimento que estabeleça sempre a ligação entre uma petição e as iniciativas legislativas que tenham conexão com a mesma, direta ou indiretamente. Aliás, o estabelecimento desta conexão não é

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

fácil, nomeadamente porque as iniciativas podem ser muito posteriores à decisão da petição, podem ter uma relação apenas parcial com a mesma e por outro lado os autores das iniciativas podem entender, politicamente, que as mesmas não devem ser associadas a uma petição.

As situações de associação clara são maioritariamente as de apresentação pelos GP ou deputados, de Projetos de Lei ou de Projetos de Resolução, com recomendações ao Governo, quando os mesmos solicitam a sua discussão no Plenário conjuntamente com a petição (o que, por regra, só acontece quando esta tem mais de 4.000 assinaturas). Como se referiu no ponto respeitante à apreciação da petição no Plenário da AR, o debate da petição não origina uma votação dos deputados, para aprovação ou rejeição da mesma, mas isso acontece no projeto de resolução, que é aprovado ou rejeitado.

O agendamento da discussão das petições e das iniciativas legislativas no Plenário é feito pela PAR, ouvida a Conferência de Líderes (que inclui os líderes de todos os GP), indicando estes se pretendem ou não que uma iniciativa legislativa da sua autoria seja agendada conjuntamente com uma petição.

A hipótese prevista no n.º 5 do artigo 24.º, de a Comissão parlamentar apresentar, conjuntamente com o relatório da petição, um Projeto de Resolução, com recomendações ao Governo, o qual é debatido aquando da apreciação da petição e votado de seguida, não se tem verificado.

Por outro lado, qualquer deputado pode apresentar uma iniciativa com base na petição (um Projeto de Resolução ou um Projeto de Lei) e requerer a sua discussão e votação nos termos referidos atrás (cfr. n.º 6 do artigo 24.º).

Se a iniciativa for agendada para momento diferente, a petição é avocada para apreciação conjunta (cfr. n.º 7 do mesmo artigo). Será também avocada uma petição pendente, precedendo acordo do peticionário, quando for agendado debate no Plenário sobre matéria idêntica (cfr. n.º 8 do artigo 24.º). Na sequência da deliberação da Conferência de Líderes Parlamentares, tendo em vista manter o espaço atribuído a cada petição, só haverá discussão conjunta de petições no Plenário quando as mesmas tiverem sido apensadas ou também tiverem sido objeto de apreciação conjunta na respetiva Comissão parlamentar.

Pelos dados recolhidos, das 95 petições admitidas e concluídas, houve iniciativas subsequentes em relação a 12 petições apreciadas no Plenário (ver acima Quadro 5 –

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Tempo de demora de agendamento da discussão no Plenário), perfazendo um total de 13 Projetos de Lei e 22 Projetos de Resolução (com recomendações ao Governo), bem como em relação a 1 petição não apreciada naquele órgão. Em suma, houve iniciativas subsequentes em relação a 13,7% das petições.

3. A avaliação dos cidadãos em relação às práticas da Assembleia da República

3.1. Metodologia

Para permitir conhecer a avaliação dos cidadãos que apresentaram petições em relação às práticas da AR, foi elaborado um questionário para remessa a todos os cidadãos/entidades que apresentaram petições na 1.^a Sessão Legislativa da XII Legislatura - junho de 2011 a setembro de 2012 – num universo de 166 petições (Anexo I). Nessa lista incluíam-se petições de todas as modalidades, nomeadamente, apresentadas a título individual, coletivo ou em nome coletivo, que visavam a defesa dos direitos dos peticionários, da Constituição, das leis e do interesse geral, que apelavam às competências legislativa, de fiscalização e de representação da AR e respeitantes às matérias da competência de todas as Comissões (a Comissão de Assuntos Europeus não teve nenhuma petição).

Realça-se que as petições, independentemente da sua modalidade, têm todas a mesma tramitação, com exceção daquelas em que é obrigatória a audição dos peticionários ou a publicação no DAR (mais de 1.000 peticionários) ou a discussão no Plenário (mais de 4.000 peticionários).

O questionário (Anexo II) foi testado por colegas de apoio de várias Comissões e foi depois enviado por *email* aos peticionários.

Tendo sido recebidas apenas 21 respostas e não se tendo verificado alterações nas práticas da AR, foi posteriormente enviado novo *email*, solicitando o preenchimento do questionário, entretanto disponibilizado no Google Doc (para tornar mais acessível o seu preenchimento e facilitar a análise das respostas), alargando o universo a todos os peticionários que apresentaram petições no período de junho de 2011 a setembro de 2013 (1.^a e 2.^a Sessão Legislativa), num total de 288 petições. Foi solicitado que quem já tivesse respondido, não considerasse este *email*.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

O questionário teve por base a tramitação de uma petição, no seu regime legal e nas práticas efetivamente adotadas na petição em causa e visou conhecer a apreciação dos peticionários em relação a ambos, solicitando-se em todas as questões que as respostas fossem concretizadas e que se indicassem sugestões e alternativas, havendo ainda um campo final de sugestões e/ou comentários. Por outro lado, foi solicitado que fosse classificada de forma global a tramitação da petição e a conclusão da mesma.

No total foram recebidas 68 respostas, tratando-se, pois, de uma amostra de conveniência³. Pelo conteúdo das respostas, parecem respeitar a petições de todas as modalidades. O quadro das respostas consta do anexo III.

3.2. Resultados

3.2.1. Avaliação da apresentação das petições *on-line*

No caso das petições *on-line*, 81% dos peticionários indica que teve conhecimento do respetivo formulário pela internet, o que se deverá, em parte, ao facto de o *site* Petição Pública, disponível em www.peticaopublica.com, permitir o seu posterior direcionamento para o site do Parlamento, para a página respeitante às [Petições](#). Por outro lado, o *site* do Parlamento contém todas as informações necessárias para a apresentação – por escrito ou via eletrónica - de petições a este órgão de soberania, pelo que os interessados em apresentar petições que utilizem a *internet* terão toda a informação disponível.

Na mesma linha, 87% indicaram que não tiveram dificuldades no preenchimento do formulário, tendo, no entanto, sido indicada uma em relação à identificação, no caso de uma pessoa coletiva, matéria que exigirá uma alteração do formulário. Foram ainda apresentadas algumas sugestões de alteração do formulário (10% dos peticionários), no sentido de ser permitida a possibilidade de se juntarem mais anexos, de se poder fazer maior personalização, de se perguntar se o peticionário pretende a sua audição (quando esta não é obrigatória e mesmo que a resposta não fosse vinculativa para a

³ “A participação é voluntária. O processo amostral não garante que a amostra seja representativa. Pode ser usada com êxito em situações nas quais seja mais importante captar ideias gerais, identificar aspetos críticos do que propriamente a objetividade científica” ([Universidade do Minho](#)).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Comissão), de não serem necessárias assinaturas e de se indicar o tempo de conclusão.

Quadro 9 – Avaliação da apresentação das petições *on-line*

Elemento avaliado	Avaliação	N.º respostas	%
Como teve conhecimento do formulário	Pela <i>internet</i>	55	81%
	Por outro meio	8	12%
	Não respondeu	5	7%
Teve dificuldades no preenchimento	Sim	4	6%
	Não	59	87%
	Não respondeu	5	7%
Sugestão de alterações	Sim	7	10%
	Não	53	78%
	Não respondeu	8	12%

Em suma, a apresentação de petições *on-line* parece ser acessível e eficaz.

3.2.2. Avaliação da informação recebida da Comissão

Os peticionários, numa percentagem de 71%, avaliaram como suficientes as informações recebidas da Comissão, quanto à tramitação da petição.

Quadro 10 – Suficiência da informação recebida da Comissão

Elemento avaliado	Avaliação	N.º respostas	%
Suficiência da informação recebida	Suficiente	48	71%
	Insuficiente	16	24%
	S/ resposta	4	6%

Foram ainda dadas as seguintes sugestões de informações a prestar: realização de relatórios bimensais da situação da petição (pressupondo que a conclusão da mesma demora mais do que o prazo legal de 60 dias); indicação dos prazos de tramitação; maior atenção ao conteúdo da petição; informação conclusiva; serem dadas mais

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

informações para a lei ser alterada; disponibilização na página da petição, na *internet*, da ata da reunião da Comissão em que foi aprovado o relatório final da petição; possibilidade de o peticionário estar presente aquando da discussão na Comissão do relatório da petição, com direito a intervir.

Realça-se que, atualmente, numa parte das notas de admissibilidade, já se indica o prazo de conclusão da petição na Comissão, prática que deve ser generalizada e pode potenciar o seu cumprimento. A disponibilização da ata da reunião de apreciação do relatório final da petição permitirá o conhecimento do sentido de voto dos vários GP. A informação conclusiva, nomeadamente, a posição do relator e dos GP, é um dos elementos a ponderar.

Para além das sugestões feitas, entende-se que se deve melhorar a informação prestada, nomeadamente, indicando sempre ao peticionário o *site* onde está disponível a tramitação da petição, com todos os elementos existentes (incluindo a nota de admissibilidade da petição, as respostas das entidades a quem foram pedidas informações, a gravação da audição dos peticionários, com as intervenções dos vários deputados, o relatório final da Comissão e a sua votação).

3.2.3. Avaliação do tempo de resposta da Comissão

Os peticionários, numa percentagem de 66%, consideraram adequado o prazo legal de 60 dias para a Comissão deliberar sobre as petições. Os que optaram por propostas alternativas de prazo, privilegiaram a redução do mesmo para 30 dias (21% do total). Salienta-se, no entanto, que naquele prazo são pedidas informações às entidades, nomeadamente, ao membro do Governo, que devem responder no prazo de 20 dias, é feita a audição dos peticionários e depois elaborado e apreciado o relatório final da petição, pelo que se entende que o prazo de 30 dias é exíguo para o efeito.

No que respeita ao tempo de conclusão da petição em causa, 59% dos peticionários considerou-o adequado e 38% desadequado, tendo sido indicadas variadas situações em que o prazo legal foi excedido, havendo referência de uma demora de um ano. Foi também referido um caso de um prazo dilatado desde a entrada na AR até à chegada à Comissão e uma situação em que a petição esteve muito tempo em parte incerta.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 11 - Tempo de conclusão da apreciação pela Comissão

Tempo de conclusão	Avaliação	N.º respostas	%
Prazo legal - 60 dias	Adequado	45	66%
	Não adequado	21	31%
	Não respondeu	2	3%
Prazos alternativos propostos	30 dias	14	21%
	45 dias	1	1%
	90 dias	1	1%
	Sem indicação	7	10%
Tempo efetivo de conclusão da petição	Adequado	40	59%
	Não adequado	26	38%
	Não respondeu	2	3%

Entende-se que este é um dos aspetos da tramitação das petições que gerou mais reparos dos peticionários, pelo que exige ponderação e alteração de procedimentos, desde logo visando o cumprimento do prazo legalmente estabelecido (cfr. ponto 2.3.1.).

3.2.4. Avaliação da audição dos peticionários

Em relação à audição dos peticionários, verifica-se que 85% responderam que a mesma é importante, tendo até um peticionário referido que não devia estar sujeita a um mínimo de assinaturas. Para o efeito, indicaram várias justificações, nomeadamente, o facto de permitir clarificar as razões da petição, fazer uma melhor apresentação da iniciativa e dos seus fundamentos, esclarecer dúvidas que possam subsistir e prestar esclarecimentos complementares. Referiram ainda que “devia ser obrigatória a presença de um membro de cada partido e do ministério em causa e que os deputados deviam limitar-se ao objeto jurídico do pedido, ao invés de serem interlocutores evasivos”.

Quanto à clareza e relevância da audição que teve lugar na respetiva petição, nos casos em que existiu, 56% responderam afirmativamente, e 25% negativamente. Nesse âmbito, foi referida a ausência de vários membros dos GP, a presença de poucos deputados, a falta de implicações positivas na apreciação da petição, o facto de não constar no relatório final nada daquilo que os peticionários referiram, a

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

indicação de que o senhor Ministro também devia ter estado presente e, por último, o tempo muito curto da audição. A este propósito, transcreve-se a indicação de um dos peticionários, a merecer atenta ponderação dos agentes políticos: “se os deputados se limitassem ao objeto jurídico do pedido, ao invés de serem interlocutores evasivos, seria importante a audição, mas como o “politiquês e o seguidismo partidário” abunda, a audição não tem a menor relevância”.

Quadro 12 – Avaliação da audição dos peticionários

Elementos avaliados	Avaliação	N.º respostas	%
Importância	Importante	58	85%
	Não importante	5	7%
	Não respondeu	5	7%
Clareza e relevância	Clara e relevante	38	56%
	Não foi clara e relevante	17	25%
	Não respondeu	13	19%

Entende-se que a matéria da audição dos peticionários exige ponderação e alteração de procedimentos, considerando-se desejável que tenha lugar em todas as petições, pela forma que se adotar, no mínimo, pelo deputado relator em reunião aberta a todos os deputados.

Considera-se, também, importante clarificar os objetivos da audição no início da mesma, para não se alimentarem expectativas dos peticionários que não sejam concretizáveis, que os mesmos sejam ouvidos ativamente, que se clarifique o respetivo pedido e se possam dar algumas informações relevantes aos peticionários.

3.2.5. Avaliação da pronúncia das entidades e outros procedimentos

O pedido de pronúncia sobre a petição, dirigido pela Comissão às entidades competentes, nomeadamente ao membro do Governo, autarquia local, etc., foi considerado importante por 85% dos peticionários. Foram indicadas como razões, o conhecimento da posição dessas entidades, a apresentação de contributos, o melhor esclarecimento, o conhecimento dos órgãos locais para a resolução do problema, para permitir o contraditório, realçando ainda que nalguns casos a resposta foi evasiva.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Houve ainda peticionários que informaram que na respetiva petição não tinha sido pedida pronúncia ao membro do Governo.

Em relação ao pedido de indicação de outros procedimentos a desenvolver, foram recebidas 26 respostas (38%). Salientam-se as que referiram que devia existir um departamento jurídico que orientasse os peticionários na preparação das petições, que houvesse deslocação ao local para constatação da realidade, que a audição aguardasse a pronúncia das entidades competentes, o não arquivo da petição sem resolução do problema, a exigência de uma resposta da entidade competente – e não apenas a remessa de ofício para “conhecimento e eventual pronúncia”.

Indicaram ainda a necessidade de se pedir a pronúncia de todas as entidades apontadas na petição, de se permitir a adesão posterior à petição por outros cidadãos, de se pedir um comentário aos peticionários sobre as posições transmitidas pelas entidades, de se fazer uma análise jurídica da legalidade do objeto da petição, de se solicitarem respostas céleres e objetivas das entidades, de se debaterem as petições em TV, de fazer o acompanhamento do processo até à solução, de dar a conhecer o parecer das entidades e ouvir a comunidade científica.

Dado que a falta de resposta atempada do membro do Governo respetivo se verifica com muita frequência, mesmo após a insistência da Comissão, foi perguntado aos peticionários que diligências entendiam dever realizar-se nesse caso, não tendo sido indicada a sanção prevista na lei (qualificação como crime de desobediência), para se permitir uma maior amplitude e liberdade de resposta e se obterem mais sugestões.

Foram recebidas 37 respostas (54%), que dão indicações variadíssimas, passando pela aplicação de uma sanção; darem-se como aceites as razões dos peticionários, dando-se resposta favorável, tácita, à petição; fazer a audição do mesmo no Parlamento (em audição específica sobre a petição ou nas 4 audições regimentais por Sessão Legislativa); visibilidade pública a denunciar a não resposta, sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso (ao abrigo da responsabilidade extracontratual do Estado); indemnização do membro do Governo, a título individual, aos peticionários; responsabilização política do membro do Governo e perda do cargo, por incumprimento dos deveres a que se obrigou; levar a petição ao Plenário; responsabilização criminal.

Realça-se a indicação transmitida por muitos peticionários no sentido de ser inaceitável que não haja resposta do membro do Governo, apontando-se várias

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

sanções. Informa-se, ainda, que o procedimento mais proposto foi a audição do membro do Governo.

Quadro 13 – Importância da pronúncia das entidades e sugestão de outros procedimentos

Diligências	Classificação	Respostas		%
		Respostas	Nº	
Pedido de pronúncia das entidades	Importante		58	85%
	Não importante		4	6%
	Não respondeu		6	9%
Sugestão de outros procedimentos		Com resposta	26	38%
		Sem resposta	42	62%
Sugestão de diligências, na falta de resposta das entidades		Com resposta	37	54%
		Sem resposta	31	46%

O pedido de pronúncia das entidades é também matéria que exige ponderação e eventual alteração de procedimentos das Comissões.

As sugestões de outros procedimentos a desenvolver deram indicações valiosas de reflexão e eventual implementação.

A LDP dispõe que a falta de resposta à Comissão, constitui crime de desobediência, mas nunca foi feita comunicação à Procuradoria-Geral da República, para ser instaurado o respetivo processo. Ver-se-ão no capítulo 3 práticas adotadas noutros Parlamentos europeus em relação a esta matéria e serão depois feitas algumas propostas, sendo que se considera ser esta uma matéria crítica da tramitação das petições, com reflexos no prazo de conclusão da petição.

3.2.6. Avaliação da conclusão da petição

Tendo sido explicitados os efeitos que podem resultar da apreciação duma petição, previstos no artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição, 68% dos peticionários concordaram com os mesmos (quadro 14).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Entretanto, vários peticionários que responderam negativamente (22%), indicaram as razões da discordância, referindo, nomeadamente, que as petições deviam ser discutidas em Plenário e haver respostas fundamentadas em relação à implementação ou não das medidas previstas na petição; que os GP deviam fundamentar o porquê da não adoção das medidas; que não devia haver arquivamento da petição sem que a situação da mesma ficasse resolvida; que a Comissão, quando envia as petições aos GP e ao Governo, devia propor iniciativas efetivas e manter o cidadão informado da ação que tomaram; que o arquivamento só devia ser utilizado em situações negativas limite e não devia significar o abandono do processo por parte da Comissão.

No que respeita à clareza ou não da deliberação final respeitante à respetiva petição, 50% dos peticionários respondeu afirmativamente e 40% negativamente. Das razões apontadas pelos segundos, realçam-se as seguintes: a deliberação ser confusa e improcedente; ter omissões, incongruências e contradições; ter gerado debate político, desvirtuando o cerne da questão; ter falta de análise objetiva; as recomendações feitas serem muito vagas; o relator ter-se limitado a descrever as medidas em vigor, quando aquilo que era pretendido era a sua alteração; os GP concordaram com a petição, mas deixaram para momento posterior a alteração da legislação; não houve uma resposta clara e objetiva e as consequências foram nulas.

Por último, 68% dos peticionários indicou que a deliberação respeitante à sua petição não respondeu aos seus objetivos e 21% respondeu afirmativamente. Como razões apontadas pelos primeiros, realçam-se as seguintes: não houve qualquer resposta relativamente à maioria das reivindicações; não teve consequências em tempo útil; parece que uma petição é algo sem importância; o relatório final limita-se a tecer algumas considerações genéricas e inconsequentes; tudo o que a petição pretendia alterar, ficou na mesma; o relatório final, no fundo, aponta no sentido de que “a AR tomou conhecimento”; não veio alterar em nada a realidade; no âmbito da AR não teve efeitos práticos.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 14 – Efeitos resultantes da apreciação da petição

Conclusão da petição	Avaliação	N.º respostas	%
Concordância com os efeitos legais da conclusão	Concorda	46	68%
	Não concorda	15	22%
	Não respondeu	7	10%
Clareza da conclusão efetiva	Sim	34	50%
	Não	27	40%
	Não respondeu	7	10%
Dá resposta aos objetivos da petição	Sim	14	21%
	Não	46	68%
	Não respondeu	8	12%

Este é um dos aspetos da tramitação das petições que gerou muitos reparos dos peticionários, pelo que se entende exigir ponderação e alteração de procedimentos. Desde logo, entende-se que há petições cujo objeto não é suscetível de obter resposta conclusiva da AR, quando se trata de matéria que é, em primeira linha, da competência do Governo ou de outras instituições, pelo que se considera que essa informação deve ser claramente transmitida aos peticionários, nomeadamente, na audição dos mesmos e no relatório final.

Por outro lado, entende-se que o relatório final e a deliberação da Comissão devem ser claros, fundamentados e tomarem posição em relação à pretensão constante da petição.

3.2.7. Avaliação da apreciação no Plenário

No que respeita à apreciação da petição no Plenário (salienta-se que na pergunta se indicava que só eram apreciadas no Plenário as petições com mais de 4.000 subscritores), a pergunta sobre se lhes tinha sido comunicada a data da discussão, visava verificar se este procedimento estava a ser cumprido. Em resposta, 31% dos peticionários respondeu afirmativamente e 35% negativamente, mas vários destes informam que a mesma não foi apreciada naquele órgão e alguns outros indicam que nunca receberam a comunicação. Assim, entende-se que a respostas obtidas não

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

permitem verificar se o procedimento da comunicação da data da discussão no Plenário é cumprido ou não.

Na mesma linha, 25% dos peticionários indica que não acompanhou a discussão (o que poderia fazer presencialmente ou através do Canal Parlamento e 24% que o fez, entendendo-se que as respostas têm a mesma limitação referida no parágrafo anterior.

Os peticionários, numa percentagem de 24%, informam que a discussão no Plenário não foi agendada atempadamente ou não foi clara e relevante. Também aqui parece verificar-se que há respostas de peticionários cuja petição não foi apreciada no Plenário, pelo que o número total de respostas não permite retirar conclusões claras.

No entanto, alguns peticionários referem que não foi cumprido o prazo para realização da apreciação no Plenário, o que acontece com frequência, verificando-se um tempo médio para a discussão de 51 dias.

Quanto à clareza e relevância da discussão, transcrevem-se algumas das apreciações feitas pelos peticionários: “não foi muito relevante, pois nem todos os oradores estavam por dentro do tema em discussão”; “na agenda quanto à discussão esta mais pareceu um frete a alguns dos deputados intervenientes”; “os representantes dos vários partidos, esgotaram o tempo que lhes coube para discutir o assunto a degladiarem-se politicamente, arremessando acusações uns aos outros”; “os deputados da maioria parlamentar que apoia o Governo desconheciam em grande parte o que se estava a discutir e anularam completamente a discussão da mesma, desvalorizando o que originou a petição”. Em contrapartida, apenas um peticionário informou que “todos os grupos parlamentares estudaram o caso e defenderam a sua posição”.

Somando a estas apreciações o facto de as intervenções dos GP terem um tempo unitário de apenas 3 minutos (o que foi assinalado por um dos peticionários, referindo que “devia ser permitido mais tempo aos diversos GP”), mesmo quando estão a ser discutidas conjuntamente iniciativas parlamentares, entende-se que a discussão das petições no Plenário exige melhoramento, no que respeita ao tempo de demora de agendamento, bem como em relação à forma do debate, no que respeita à grelha de tempos e à postura dos deputados intervenientes.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 15 - Apreciação da petição no Plenário

Discussão no Plenário	Avaliação	N.º respostas	%
Recebeu comunicação da data da discussão	Sim	21	31%
	Não	24	35%
	Não respondeu	23	34%
Acompanhou a discussão	Sim	16	24%
	Não	17	25%
	Não respondeu	35	51%
A discussão foi atempada, clara e relevante	Sim	13	19%
	Não	16	24%
	Não respondeu	39	57%

3.2.8. Avaliação global da tramitação da petição

Dos resultados da avaliação global da tramitação da petição, verifica-se que o total das respostas consideradas positivas (a partir do razoavelmente satisfeito) excede as negativas, mas o grupo preponderante é o do “*pouco satisfeito*”, que somado ao do “*nada satisfeito*”, perfaz 40% das respostas, valor superior à soma do “*satisfeito*” com o “*muito satisfeito*” (35,30%).

Quadro 16 – Avaliação global da tramitação da respetiva petição

Classificação	N.º respostas	%
Nada satisfeito	9	13%
Pouco satisfeito	18	26%
Total	27	40%
Razoavelmente satisfeito	12	18%
Satisfeito	13	19%
Muito satisfeito	11	16%
Total	24	35%
Não respondeu	5	7%

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Entende-se que a classificação global é consentânea com as respostas às várias perguntas do questionário e exige uma profunda reflexão em relação às práticas da AR perante o exercício do direito de petição.

Em relação ao último ponto do questionário, “*outras sugestões ou comentários*”, indicam-se as respostas mais relevantes: após a audição dos peticionários, se houver comunicação das entidades competentes, deve dar-se conhecimento aos peticionários, para poderem tomar posição em relação às mesmas e respeitar-se sempre o cumprimento dos prazos; o número de assinaturas para discussão em Plenário deveria ter em conta o objetivo da petição, bem como o número populacional afetado pela situação; não é aceitável que uma petição pela demissão de um membro do Governo seja indeferida, quando se percebe que aquilo que se pretende é que o Parlamento faça pressão junto do 1.º Ministro nesse sentido; quanto às iniciativas legislativas de cidadãos, que são uma espécie de petição qualificada, dado que corporizam um projeto de lei, não faz sentido que se exijam 35.000 assinaturas, quando, por comparação, para a constituição de um partido político são exigidas 7.500 assinaturas; o Parlamento tem de ser imparcial.

3.3. Síntese das respostas

Da avaliação global dos 68 peticionários resulta que 40% indicaram que estavam pouco ou nada satisfeitos, contra 53% que estavam razoavelmente satisfeitos, satisfeitos ou muito satisfeitos.

Por outro lado, nas respostas foram apresentadas inúmeras críticas e sugestões, que merecem a melhor ponderação, nomeadamente, em termos de melhoria da informação a prestar aos peticionários, generalização da audição dos mesmos, procedimentos a adotar na falta de resposta das entidades a quem se pede pronúncia, diminuição do tempo de resposta da Comissão e do Plenário e resultados da apreciação da petição.

No capítulo 3, ponto 4. Propostas de alteração das práticas da AR, serão levadas em conta algumas das sugestões feitas.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Capítulo 3.

Estudo comparativo das práticas parlamentares perante o exercício do direito de petição

1. Metodologia

Para fazer uma análise comparativa das práticas perante o direito de petição nos Parlamentos europeus, nos contornos legais e na sua utilização efetiva, tendo em vista repensar o regime português e, eventualmente, introduzir-lhe melhorias, foi enviado em julho de 2012 um questionário (Anexo IV), através do Centro Europeu de Investigação Parlamentar e Documentação (ECPRD), organização que desenvolve a cooperação interparlamentar e a troca de informações entre os Parlamentos nacionais e inclui alguns de fora da Europa.

O questionário foi remetido aos Parlamentos de 48 países (incluindo o Canadá, que também colabora com o ECPRD) e a um total de 61 câmaras (sendo que há vários países com um Parlamento bicameral), bem como ao Parlamento Europeu e à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, pelo que o universo, perfeitamente, assim, 63 destinatários.

Responderam ao questionário o Parlamento Europeu, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e 30 países, a seguir indicados, num total de 35 câmaras: Albânia, Alemanha, Andorra, Áustria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Moldávia, Montenegro, Noruega, Polónia, Reino Unido, República Checa, Roménia, Sérvia, Suécia e Suíça. Em resumo, foram recebidas 37 respostas, sendo esta a amostra. A síntese das respostas consta dos anexos V.A., V.B., V.C., V.D. e V.E.

2. Breve caracterização dos Parlamentos em análise

O Parlamento Europeu é uma das instituições da União Europeia, sendo, juntamente com o Conselho da União Europeia (que representa os governos nacionais, sendo a principal instância de decisão da UE), uma das principais instituições com poderes

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

legislativos. Os deputados do Parlamento Europeu são eleitos diretamente de cinco em cinco anos, por sufrágio universal e representam os cidadãos da União Europeia.

O Conselho da Europa foi criado em 1949, no final da II Guerra Mundial, com o intuito de promover a defesa dos direitos humanos e concluir acordos à escala europeia para alcançar uma harmonização das práticas sociais e jurídicas em território europeu, sendo atualmente a mais antiga organização intergovernamental com carácter político. A nível de funcionamento e tomadas de decisão, os órgãos constitutivos do Conselho da Europa são o Comité de Ministros (órgão de decisão, composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados), a Assembleia Parlamentar e o Secretariado-Geral.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE), constituída por representantes das forças políticas dos países membros, aprova resoluções, revela violações dos direitos humanos, monitoriza se os Estados mantêm as suas promessas nesse âmbito e exige respostas, podendo também recomendar sanções.

Todos os países que responderam ao inquérito têm Parlamento (assembleia dos representantes eleitos pelos cidadãos), que exerce o poder legislativo. No entanto, verifica-se que possuem diferentes tipos de regimes políticos, a nível de instituições⁴, nuns casos com um Parlamento bicameral (ex: Alemanha, Espanha, Federação Russa, França, Itália e Reino Unido), com uma câmara baixa (normalmente a Câmara dos Deputados ou Representantes) e outra alta (o Senado, o Conselho Federal, a Câmara dos Lordes, representando, nomeadamente, interesses territoriais ou de classe) e noutros unicameral (ex: Albânia, Grécia). Quando responderam ambas as câmaras ao inquérito, foram analisadas as respostas das duas.

Constata-se, ainda, que os vários países possuem formas de governo⁵ diversas, sendo uns monarquias (ex: Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Espanha) e outros repúblicas (ex: França, Itália, Polónia) e em termos de organização territorial do Estado, há estados descentralizados/federais (ex: Alemanha, Áustria, Suíça) e outros unitários e centralizados (ex: França).

⁴ “O sistema político português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Ruturas”, André Freire (organizador, 2012), Almedina.

⁵ Forma de Governo, segundo Jorge Miranda (*Ciência Política*, Lisboa, Lições policopiadas, 1983/1984, pp.177 e seg.) é “o modo como se estrutura e exerce o poder político em cada sociedade, e que vai estudar aspetos como a legitimidade, a representação política, o pluralismo e a divisão de poder”.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Figura 8 - Mapa da Europa



Fonte: *Internet*.

3. Análise comparativa nas dimensões de organização interna, processual e de resposta

Em primeiro lugar, é de referir que os Paramentos da Finlândia, Noruega e Suécia não recebem petições, podendo os cidadãos apresentar queixas ao Provedor de Justiça, *Ombudsman*.

O Parlamento da Finlândia informou, ainda, que iniciaram em março de 2012 uma nova forma de participação, a iniciativa de cidadãos, em relação à qual ainda não têm informação acumulada. A iniciativa é submetida por, pelo menos, 50.000 cidadãos e visa a aprovação de uma lei pelo Parlamento, “dando aos cidadãos a oportunidade de terem uma influência direta na agenda política e de chamarem a atenção para questões que podem ter sido negligenciadas pelos partidos políticos”.

Por outro lado, o Parlamento da Dinamarca esclareceu que não considera as petições de cidadãos ou de outras entidades, podendo as mesmas ser apresentadas através de um deputado, não tendo dado nenhuma indicação em relação à respetiva tramitação. Também na Grécia as petições não são apresentadas diretamente ao Parlamento, mas antes aos deputados.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

No Canadá as petições também têm de ser enviadas a um deputado, solicitando-lhe que a apresente ao Parlamento. A apreciação das petições não é feita por uma Comissão Parlamentar ou pelo Plenário, mas por um gabinete próprio do Parlamento, Privy Council, que solicita informação ao Governo. Para além disso, não é elaborado relatório da apreciação da petição e o deputado não tem obrigação formal de responder ao peticionário.

No Reino Unido, os cidadãos podem dirigir petições à Câmara dos Lordes, mas só um membro desta pode apresentá-las, devendo assiná-las e na sua apresentação nem pode fazer nenhum discurso, nem há debate. Há ainda limitações em relação às petições respeitantes a projetos de lei.

O Parlamento de Montenegro informou que “os cidadãos têm o direito de petição em relação às autoridades e há também a instituição do Provedor de Justiça, protetor dos direitos humanos e liberdades”. Acrescentou que foram aprovadas em 2012 alterações ao Regimento no que se refere a petições, que serão apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Liberdades, devendo esta criar regras para as petições a apreciar pelo novo Parlamento eleito. Anteriormente, as petições eram tratadas caso a caso, tendo sido encaminhadas para várias autoridades.

O Parlamento de Chipre indicou que não tem Comissão de Petições e que não há procedimento específico para a apreciação das petições.

A Câmara dos Comuns informou que, “historicamente, as petições à mesma têm sido um meio de sensibilização dos seus membros, ao invés de uma forma de obter consideração formal de uma questão pelo Parlamento, pelo que tiveram dificuldade em responder às perguntas do questionário respeitantes à conclusão da petição e seguintes” (relatório final e tramitação subsequente, perguntas 12 a 16), “por o seu sistema de petições não se enquadrar no modelo sugerido pelas perguntas”.

O Conselho da Federação Russa informou que o trabalho com as petições é competência da subdivisão independente do pessoal da câmara – secção de trabalho com apelos de cidadãos -, sendo as questões socialmente relevantes relatadas aos Presidentes do Conselho. Em suma, a apreciação das petições é feita pelos serviços e não pelos membros do Conselho. Para além dessa especificidade, foi dada resposta a todas as perguntas do questionário.

Atentas as especificidades referidas, que se entende dificultarem a comparação com os restantes Parlamentos, na análise comparativa seguinte não vão ser incluídos a

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Câmara dos Lordes e os Paramentos do Canadá, Chipre, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Montenegro, Noruega e Suécia, num total de 9 Paramentos. Assim, far-se-á a análise global em relação a 28 Paramentos/Câmaras, sendo 26 de países, mais o Parlamento Europeu e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

3.1. Dimensão da organização interna

Neste ponto analisa-se a quantidade de petições, a publicitação *on-line* da possibilidade de adesão às mesmas, o objeto das petições e os órgãos que as apreciam.

Todos os Paramentos a analisar, incluindo o Parlamento Europeu e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, informaram que apreciam petições.

Para comparação do número anual médio de petições nos Paramentos, organizaram-se os países por dimensão eleitoral, distribuindo-os por 3 grupos: grandes - mais de 40 milhões de eleitores; médios – entre 10 e 40 milhões; pequenos – menos de 10 milhões. No último grupo incluiu-se, também, Portugal.

O *ratio* entre o número anual médio de petições nos Paramentos dos vários países⁶, nos últimos 3 anos e o número de cidadãos eleitores, regista a média mais elevada nos países pequenos, sendo os maiores valores dos jovens países de leste - que se tornaram independentes da União Soviética – e, muito particularmente, da Letónia e da Moldávia.

Seguem-se os países grandes, sendo determinante para a média os elevados valores das 2 câmaras alemãs. Os restantes países deste grupo têm um *ratio* inferior a 10 e a França tem o valor de 0,3, o mais baixo de todos os países. Os países médios têm o *ratio* médio mais baixo, contribuindo primordialmente para esse valor a Polónia/Senado com um *ratio* de 0,6.

Em termos globais, o *ratio* da maioria das câmaras é inferior a 20 e só uma minoria superior a 100. Portugal tem um *ratio* de 13,8. Constata-se que os países com democracias mais antigas têm ratios mais baixos, entendendo-se que isso se deverá ao facto de o funcionamento das várias instituições estar mais desenvolvido e consolidado, permitindo dar resposta às questões levantadas pelos cidadãos, tornando menos necessário o recurso à apresentação de petições.

⁶ Só foram incluídos valores de países, não tendo sido integrados no quadro o Parlamento Europeu e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 17 – Relação entre o n.º anual médio de petições e um milhão de eleitores

País - Câmara	Petições	Eleitores	Ratio Petições/Milhão Eleitores
PAÍSES GRANDES			
Federação Russa-Conselho	15.542	109.860.000	141,5
Alemanha-Parlamento-Bundestag	16.967	62.200.000	272,8
Alemanha-Conselho Federal-Bundesrat	500	62.200.000	8,0
Itália - Câmara dos Deputados	300	47.404.936	6,3
Reino Unido-Câmara Comuns	245	46.107.200	5,3
França - Assembleia Nacional	14	44.300.000	0,3
Itália- Senado	390	43.257.208	9,0
MÉDIA	4.851,1	59.332.763,4	81,8
PAÍSES MÉDIOS			
Espanha - Congresso dos deputados	2778	35.779.208	77,6
Polónia-Senado	18,67	30.762.931	0,6
Roménia - Câmara dos Deputados	1000	18.292.464	54,7
Holanda - Câmara dos deputados	200	12.532.127	16,0
MÉDIA	999,2	24.341.682,5	41,0
PAÍSES PEQUENOS			
Portugal - AR	130	9.429.024	13,8
República Checa-Câmara Representantes	45	8.415.892	5,3
República Checa-Senado	65	8.415.892	7,7
Hungria - Assembleia Nacional	Não têm informação	8.034.394	-
Bélgica-Senado	16	7.825.301	2,0
Bélgica-Câmara Representantes	100	7.687.849	13,0
Sérvia - Assembleia Nacional	900	6.770.013	132,9
Áustria - Conselho Nacional	55,6	6.000.000	9,3
Suíça - Assembleia Federal	35	5.124.034	6,8
Albânia – Assembleia Nacional	Não responderam	Não responderam	-
Moldávia - Parlamento unicameral	3.702	2.811.469	1.316,7
Lituânia - Parlamento unicameral	93	2.637.733	35,3
Eslovénia - Assembleia Nacional	179	1.714.998	104,4
Letónia - Parlamento unicameral	6.000	1.548.040	3.875,9
Estónia - Parlamento unicameral	Não têm informação	913.346	-
Andorra - Conselho Geral	1	22.381	44,7
MÉDIA	870,9	5.261.740,5	165,5
Média geral	2.053	24.212.446	84,8

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Para facilitar a adesão a uma petição pendente, aumentando assim o seu número de subscritores, há países que publicitam *on-line* a hipótese de adesão, quando a petição dá entrada, procedimento que o Parlamento português não adota, não obstante tenha um sistema de receção de petições *on-line*. Das respostas ao questionário, verifica-se que apenas a Albânia, a Alemanha, a Áustria, a Eslovénia e a Sérvia publicitam essa informação.

Na maioria dos países, as petições podem ter um âmbito diversificado, podendo incluir como objeto, nomeadamente, a criação de uma lei (competência legislativa), pedidos que respeitem a matérias que se integrem na área de competência de fiscalização do Parlamento ou mesmo outro tipo de objeto (Portugal integra-se também no grupo de âmbito e objeto diversificados). Noutros, de que se destacam Andorra, Áustria e Polónia, as petições só podem ter como objeto a criação de uma lei.

Constata-se ainda que o objeto de petições mais indicado pelos Parlamentos foi a criação de uma lei (na linha da competência legislativa dos mesmos) e, o menos referenciado, as matérias que se integram na área de competência de fiscalização do Parlamento.

Quadro 18 - Âmbito e objeto das petições

Âmbito/objeto	Tipos	Parlamentos	%
Âmbito das petições	Só 1	11	39%
	Vários	17	61%
Objeto das petições	Criação de uma lei	20	71%
	Fiscalização Governo/Administração Pública	14	50%
	Outro	19	68%

A maioria dos Parlamentos tem uma Comissão de Petições ou equivalente (podendo incluir também, nomeadamente, direitos humanos, iniciativas de cidadãos ou matérias constitucionais), visando garantir maior especialização e uniformidade de tratamento na tramitação das petições. Estão neste caso, designadamente, a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Espanha, a França, a Holanda, a Hungria, o Parlamento Europeu, a Polónia, a Câmara dos Comuns e a República Checa. Verifica-se ainda que nalguns Parlamentos a petição pode ser apreciada na Comissão de petições ou na Comissão especializada em relação à matéria, conforme decisão do respetivo presidente e

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

noutros a própria Comissão de Petições pode deliberar enviar a petição à Comissão especializada.

Num número inferior de países, as petições são apreciadas pela Comissão parlamentar especializada em relação à matéria de que trata a petição, na pressuposição de que esta tem mais conhecimento e sensibilidade para a mesma, assegurando uma apreciação mais especializada em relação à matéria. Estão nesta situação, a Albânia, Andorra, a União Parlamentar do Conselho da Europa, a Itália, a Letónia, a Moldávia, a Roménia, a Sérvia e a Suíça. Portugal já teve uma Comissão de Petições, que era a única a apreciá-las, mas deixou depois de a ter, passando as petições a ser apreciadas pela Comissão especializada na matéria, situação que se mantém na atualidade.

Após a apreciação pela Comissão, em 10 Parlamentos a petição é ainda apreciada pelo órgão plenário do Parlamento, o que lhe confere maior visibilidade, embora nalguns Parlamentos a apreciação neste órgão não seja generalizada, só acontecendo, por exemplo, em petições que tenham 10.000 ou mais subscritores, como é o caso do Senado da República Checa. Por outro lado, só em 5 situações se indica que há votação em relação à petição, enquanto nos restantes apenas tem lugar o seu debate. No caso de Andorra, em que as petições visam a criação de uma lei, a discussão no plenário visa a votação do projeto de lei apresentado.

Quadro 19 – Entidade que aprecia as petições/votação Plenário

Comissão/Plenário	Comissão/votação Plenário	Parlamentos	%
Comissão parlamentar	Comissão petições	16	57%
	Comissão especializada	14	50%
Plenário	Sem votação	10	36%
	Com votação	5	18%

Em Portugal, só há apreciação no plenário das petições com mais de 4.000 subscritores ou em razão do seu mérito e apenas se realiza um debate, não havendo votação. Se for discutida conjuntamente uma iniciativa legislativa, esta sim, será votada.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

3.2. Dimensão da organização processual

Neste ponto serão analisadas as questões referentes ao processo de apreciação de uma petição, com exceção da resposta, que será vista no ponto seguinte.

Em 50% dos Parlamentos não é feita a audição dos peticionários. Integram-se neste grupo, nomeadamente, os Parlamentos da Bélgica, Federação Russa, França, Itália, Polónia e Reino Unido.

Em contrapartida, 46% informaram que fazem a audição dos peticionários, mas na sua maioria apenas a realizam em certos casos, nomeadamente, para petições com um elevado número de subscritores - 50.000 no Parlamento alemão, 10.000 nas câmaras da República Checa – ou pontualmente, consoante a matéria da petição – Albânia, Áustria, Eslovénia, Espanha, Holanda, Letónia e Roménia.

Os Parlamentos da Lituânia e da Moldávia informaram que fazem a audição dos peticionários em relação a todas as petições. Pensando-se que essa prática estaria associada a um número reduzido de petições, verifica-se que na Lituânia, de facto, esse número é relativamente baixo, mas na Moldávia é alto. No entanto, a audição de peticionários neste país integra-se num programa geral de audição de cidadãos no Parlamento.

Quadro 20 – Audição dos peticionários

	Existência	Parlamentos	%
Audição dos peticionários	Sim	13	46%
	Não	14	50%
	Não respondeu	1	4%

Em Portugal, a audição é obrigatória nas petições com mais de 1.000 subscritores, mas há Comissões que a fazem em relação a todas as petições.

Em 75% dos Parlamentos é solicitado às entidades com competência ou interesse na matéria, nomeadamente ao Governo, que se pronunciem sobre o pedido objeto da petição. No grupo dos que não fazem esse pedido, inclui-se a Itália, que indicou que a apreciação da Comissão pode terminar com uma resolução que visa chamar a atenção do Governo para o pedido da petição ou enviar-lha, solicitando-lhe que aja em relação à mesma.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Em 50% dos Parlamentos está fixado um prazo para as entidades questionadas responderem e a Assembleia Nacional Francesa informou que se o Ministro não responder no prazo de 3 meses, a petição pode ser submetida à Assembleia, ou seja, ao plenário. Em contrapartida, só 29% dos Parlamentos informaram que estão estabelecidas “sanções” para o caso de incumprimento do prazo de resposta, a saber:

1. Câmara de Representantes da Bélgica - “na falta de resposta a Comissão pode exigir a presença do Ministro”;
2. Parlamento da Eslovénia – “Após expirar o prazo, as partes envolvidas podem apresentar uma queixa”;
3. Federação Russa – Conselho da Federação – “Sanção administrativa de 5 a 10 mil rublos e responsabilidade disciplinar”;
4. Moldávia – “O incumprimento de um prazo de decisão, de decisões contrárias à lei, etc, implicam responsabilidade administrativa”.

Verifica-se ainda que, maioritariamente, no caso de incumprimento dos prazos de resposta, os Parlamentos não aplicam as sanções fixadas, situação idêntica à que se verifica em Portugal.

Quadro 21 – Pedido de informações/Prazo de resposta/sanções

Informação/resposta/sanções	Respostas	Parlamentos	%
Pedido de informações	Sim	21	75%
	Não	7	25%
Prazo de resposta	Sim	14	50%
	Não	8	29%
	Não respondeu	6	21%
Sanções por incumprimento do prazo resposta	Sim	4	29%
	Não	10	71%
Efetivação das sanções	S/ informação	2	50%
	Raramente	1	25%
	S/ resposta	1	25%

Maioritariamente, não é realizada uma diligência conciliadora entre o peticionário e a entidade que tem competência para dar resposta à petição e os poucos Parlamentos que deram resposta afirmativa só raramente a fazem, situação idêntica à de Portugal.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Assinala-se como exceção a República Checa, tendo a respetiva Câmara dos Deputados informado que a realiza frequentemente e o Senado que a mesma tem sempre lugar.

É preponderante o número de Paramentos que não desenvolve outras diligências no âmbito da apreciação das petições. Os que responderam afirmativamente deram como exemplo a realização de audiências com outras entidades com interesse na matéria e com funcionários do Governo; inspeções ou visitas locais; transmissão pelos serviços do Parlamento de informação aos peticionários sobre o possível remédio disponível, jurídico ou outro; vinculação da petição a um projeto de lei existente; redação de um ato jurídico ou sugestão de criação de um Grupo de Trabalho para o efeito (quando se conclua pela aceitação do pedido da petição); aprovação de Resoluções com recomendações para as entidades competentes, tendentes à solução do problema.

Quadro 22 – Diligência conciliadora/outras diligências

Diligências	Existência	Parlamentos	%
Diligência conciliadora	Sempre	1	4%
	Frequentemente	1	4%
	Raramente	6	21%
	Nunca	17	61%
	Não respondeu	3	11%
Outras diligências	Sim	11	39%
	Não	17	61%

O Parlamento português, faz, pontualmente, a audição de outras entidades sobre a petição e só muito esporadicamente uma diligência conciliadora (ponto 2.2.5. e quadro 7.

As informações mais remetidas aos peticionários são o relatório final da petição (71% dos Paramentos) e a admissão da petição (43%), incluindo a data desta e nalguns casos a indicação do deputado a quem foi distribuída para apreciação. Foram indicados como exemplos de outras informações remetidas, o pedido de informação ao Governo e a outras entidades, bem como a resposta das mesmas e o encaminhamento para a instituição adequada, quando a matéria não cabe na competência do Parlamento.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 23 - Informação enviada aos peticionários

Informação enviada aos peticionários	Tipos	Parlamentos	%
	Admissão petição	12	43%
	Site tramitação petição	2	7%
	Hipótese controlo prazo	0	0%
	Relatório final	20	71%
	Outra	8	29%

Em Portugal, por regra, são remetidas as informações respeitantes à admissão da petição e o relatório final da mesma.

Atento o número de Parlamentos/Câmaras envolvidos (28), a informação disponibilizada pelos mesmos ao público em geral, em relação a petições, é diminuta.

Em Portugal são disponibilizadas as informações referidas nas 3 primeiras linhas do quadro seguinte, não sendo feita uma apreciação global das petições.

Quadro 24 - Informação sobre petições disponibilizada ao público

Informação disponibilizada ao público		Parlamentos	%
	Site tramitação petição	10	36%
	Dados estatísticos petições	9	32%
	Relatório de Atividades com dados estatísticos	7	25%
	Relatório de Atividades com apreciação global das petições	5	18%

Por último, verifica-se que 25 Parlamentos informaram que não fazem inquéritos de satisfação aos peticionários e aos cidadãos em geral, 2 indicam que os fazem (República Checa – Senado e Roménia – Câmara dos deputados), embora a primeira esclareça que não há inquéritos formais, mas é obtido o *feedback* dos peticionários e o Parlamento Europeu não respondeu. Os 2 Parlamentos não indicam as eventuais críticas ou sugestões que tenham recebido.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Em Portugal também não são feitos inquéritos de satisfação.

3.3. Dimensão de resposta

Neste ponto é analisado o tempo de resposta para apreciação e deliberação sobre a petição e os mecanismos da mesma, incluindo o tipo de conclusão, a apresentação subsequente de iniciativas e o acompanhamento das medidas tomadas pelas várias entidades, na sequência da conclusão da petição.

3.3.1. Tempo de resposta

Em 57% dos Parlamentos não há prazo fixado para apreciação das petições pela Comissão parlamentar. Os 11 Parlamentos que o têm, indicaram prazos em dias, 10, 30, 45, 60 e 90 e em meses, 2, 3 e 6 (a Eslovénia indica que o prazo pode exceder 6 meses). O prazo de 30 dias é o mais utilizado, tendo sido indicado por 5 Parlamentos, enquanto os restantes foram referidos por 1 Parlamento cada. Salienta-se que alguns Parlamentos podem ter mais de um prazo, consoante a matéria da petição. Em 7 Parlamentos pode haver prorrogação do prazo.

Salienta-se que apenas 3 Parlamentos informaram que o prazo é frequentemente cumprido (Albânia, Letónia e República Checa – Senado) e dos restantes, só 3 indicaram efeitos em caso de incumprimento (Federação Russa, Letónia e Moldávia). A Letónia informa que o prazo só não é cumprido se for um caso complexo e que nesta situação, o peticionário é avisado da demora, o departamento responsável recebe uma advertência e o caso é visto na Comissão de Mandato e Ética. A Moldávia informa que o incumprimento do prazo implica responsabilidade administrativa.

Também a apreciação da petição pelo Plenário, em 50% dos Parlamentos, não tem prazo fixado. Os Parlamentos em que ele existe indicaram o término da legislatura, 90 dias (na Lituânia este é o prazo total para apreciação da petição, na Comissão e no Plenário), 6 meses ou na sessão plenária seguinte e de harmonia com as 2 respostas em relação à hipótese de prorrogação (Letónia e República Checa – Senado), o mesmo é improrrogável. Quanto ao seu cumprimento, dois Parlamentos informaram que é sempre cumprido (Letónia e República Checa – Senado) e outro que raramente é cumprido (Andorra).

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Quadro 25 - Prazo de apreciação na Comissão e no Plenário

Órgão	Prazo	Parlamentos	%
Comissão parlamentar	Sem prazo	16	57%
	Com prazo	11	39%
	Não respondeu	1	4%
	Prorrogação prazo	7	25%
	Cumprimento frequente prazo	3	11%
	Efeito por incumprimento	3	11%
Plenário	Sem prazo	14	50%
	Com prazo	5	18%
	Não respondeu	9	32%

Em suma, a maioria dos Parlamentos não tem prazos de apreciação das petições na Comissão e no Plenário. Nos casos em que existem, só residualmente são cumpridos com frequência e há efeitos no caso de não cumprimento.

Em Portugal está fixado um prazo de 60 dias para a apreciação na Comissão e de 30 dias para o debate no Plenário, não prorrogáveis, verificando-se que a média de tempo efetivo é 98 e 51 dias, respetivamente, não estando previsto nenhum efeito para o incumprimento.

3.3.2. Mecanismos de resposta

A maioria dos Parlamentos não tem uma estrutura tipo de relatório final de apreciação das petições, embora também haja um grande número em que ela existe. As estruturas existentes são muito variadas, podendo incluir, para além da indicação do pedido e do regime legal aplicável, uma conclusão com a aceitação ou rejeição do pedido ou da proposta da petição, indicando os motivos da conclusão e incluindo, eventualmente, medidas a adotar destinadas a darem resposta à petição. Noutros casos, as respostas ao questionário dão indicações sobre a tramitação da própria petição ou ainda sobre o relatório periódico respeitante a todas as petições apreciadas e decididas.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

A deliberação final da Comissão mais comum (realça-se que se trata de respostas múltiplas, podendo verificar-se, cumulativamente, mais de uma das hipóteses acima previstas) é o arquivamento, mas todas as outras registam mais de uma dezena de respostas.

Na hipótese “Outra” indicaram-se a remessa ao estado federal ou ao Parlamento Europeu; a um Ministro; ao Provedor de Justiça; a submissão a apreciação no órgão plenário do Parlamento, podendo o Governo usar da palavra; a discussão conjunta com um projeto de lei (já existente no Parlamento ou apresentado para o efeito); a conclusão da apreciação com um projeto de resolução para chamar a atenção do Governo para o pedido da petição; a redação de um ato jurídico ou a constituição de um grupo de trabalho para esse efeito, caso se conclua por atender a petição.

Quadro 26 - Deliberação final da Comissão

Conclusão	Parlamentos	%
Remessa aos Grupos Parlamentares para iniciativas	11	39%
Remessa outras entidades para decisão/conhecimento	13	46%
Arquivamento	18	64%
Outra	15	54%

No Parlamento português prevalece o arquivamento, muitas vezes cumulativo com outras decisões.

Nos vários Parlamentos, raramente se verifica a apresentação de iniciativas legislativas subsequentes à apreciação de uma petição. Alguns indicaram, ainda, que não têm informação disponível, dificuldade também sentida no Parlamento português, como se referiu no ponto 2.3.2.

Por último, é também minoritário o número de Parlamentos que faz o acompanhamento das medidas tomadas, na sequência da conclusão da petição e alguns fazem-no, apenas, pontualmente.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

3.4. Síntese da análise comparativa dos Parlamentos europeus

Dos 28 Parlamentos/Câmaras analisados que apreciam petições, verifica-se que o regime das mesmas, bem como as práticas adotadas, têm muitas semelhanças com o português. Em termos de resultados, em resumo, verifica-se o seguinte:

- Metade das Câmaras não faz a audição dos peticionários;
- A maioria, 75%, pede a pronúncia das entidades competentes em relação à petição. Metade destas Câmaras tem um prazo estabelecido para resposta das entidades, mas a sua maioria não prevê sanções para as situações de incumprimento do mesmo;
- Mais de metade das Câmaras, 57%, não tem prazo de apreciação da petição na Comissão e 50% não o tem para a apreciação no Plenário.

Assim, considera-se que o regime legal português, nalguns casos, confere mais garantias aos peticionários do que as da média das Câmaras, nomeadamente, em termos de audição dos peticionários, de fixação de prazo de pronúncia das entidades competentes e de sanções pelo seu incumprimento, bem como de prazos de apreciação, mas regista limitações a nível das práticas adotadas.

Por outro lado, constataram-se algumas especificidades relevantes das várias Câmaras, que poderão merecer ponderação no Parlamento português, realçando-se as seguintes:

- Na falta de resposta do membro do Governo em relação à petição, no prazo fixado, pode exigir-se a sua presença na Comissão respetiva ou discutir-se a petição no Plenário;
- O incumprimento do prazo de apreciação duma petição, que só pode ter como fundamento a complexidade da mesma, obriga a que o peticionário seja avisado da demora, o departamento responsável receba uma advertência e o caso seja visto na Comissão de Mandato e Ética, enquanto noutro Parlamento pode implicar responsabilidade administrativa;
- Hipótese de realização de uma visita ao local, no âmbito da apreciação da petição.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

4. Propostas de alteração das práticas da Assembleia da República

O regime do exercício do direito de petição, como forma de participação política, contém regras que preveem desenvolvidamente a tramitação das petições e várias garantias para os peticionários, particularmente nas apreciadas pela AR, destacando-se, nomeadamente, a fixação de um prazo de resposta das entidades às informações pedidas e os efeitos do incumprimento deste, bem como prazos para a apreciação, quer pela Comissão, quer pelo Plenário - embora nestes 2 casos não se fixem sanções pelo incumprimento - e ainda a indicação dos resultados que podem advir da apreciação da petição.

Por outro lado, das práticas adotadas no Parlamento, são de destacar a facilidade e acessibilidade para efeitos de apresentação de petições, nomeadamente com o [sistema de apresentação on-line](#) e a disponibilização no [site da AR](#) da informação respeitante a toda a tramitação das petições, permitindo uma ampla acessibilidade e transparência.

No entanto, tendo presentes as práticas da AR, as apreciações e sugestões dos peticionários e também as práticas dos Parlamentos europeus, considera-se que podem ser introduzidas várias melhorias, que permitam uma melhor resposta às petições e tornem esta forma de participação política dos cidadãos e da sociedade civil, mais eficaz.

Assim, apresenta-se abaixo um Quadro com os problemas elencados e as propostas de medidas a adotar, tendo por base as hipóteses previstas no regime constante da LDP (indicando-se os respetivos artigos), conjugado com o RAR. Embora se possa equacionar a alteração futura da LDP, entende-se que as medidas propostas, querendo, podem ser desde já implementadas, com base no regime legal existente.

Quadro 27 – Problemas e medidas a adotar

Problemas

Medidas a adotar

1. Insuficiência da informação prestada aos peticionários

- Inclusão, na *Nota de admissibilidade* da petição, do seguinte (artigo 17.º, n.º 3):
 1. Análise técnica da matéria
 2. Indicação sobre se a mesma se integra na área de competência legislativa da

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

	<p>AR, na da competência de fiscalização ou se está fora de qualquer delas</p> <ul style="list-style-type: none">• Indicação ao peticionário, juntamente com a deliberação de admissão, do deputado relator e do <i>site</i> onde está disponível a petição, para acompanhamento da sua tramitação (artigo 17.º, n.º 4)• Disponibilização no <i>site</i> e envio ao peticionário, da ata da reunião da Comissão em que foi aprovado o relatório final (artigo 19.º, n.º 1, m))• Envio ao peticionário, no final, de inquérito de satisfação em relação à sua petição
2. Insuficiência da informação disponibilizada aos cidadãos em geral	<ul style="list-style-type: none">• Disponibilização no <i>site</i> da AR de um relatório semestral sobre todas as petições recebidas na mesma e as medidas sobre elas tomadas, após apreciação no Plenário (artigo 26.º, n.º 3)• Inclusão no relatório anual de atividades da AR de informação sobre todas as petições recebidas na mesma, sua tramitação e as medidas sobre elas tomadas, bem como os resultados do inquérito de satisfação respondido pelos peticionários• Melhoria da informação disponibilizada no <i>site da</i> petição, nomeadamente eliminando a duplicação de elementos em relação aos pedidos de informação e respetivas respostas (em <i>word</i> e imagem)
3. Incumprimento do prazo de 60 dias para deliberação da Comissão sobre a petição	<ul style="list-style-type: none">• Inclusão na <i>Nota de admissibilidade</i> da petição do prazo de deliberação (artigo 17.º, n.ºs 3 e 6)• Agendamento atempado da apreciação do relatório final na Comissão (artigo 17.º n.º 6)
4. Ausência de pedido às entidades competentes e a outras entidades interessadas ou afetadas, para tomarem posição sobre a petição	<ul style="list-style-type: none">• Pedido às entidades competentes para tomarem posição sobre a petição, com transcrição do artigo 20.º, n.º 4 e do artigo 23.º (prioridade sobre outros serviços e sanção por incumprimento), nos termos do

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

artigo 20.º, n.º 5

- Pedido a outras entidades/interessados/afetados (artigo 20.º, n.º 1)
- Pedido a entidades/especialistas sugeridas pelos peticionários (artigo 20.º, n.º 1)

5. Falta de resposta das entidades

- Comunicação ao Procurador-Geral da República, para instaurar processo-crime de desobediência (artigo 23.º)
- **Alternativa:**
 - Audição do membro do Governo, no âmbito das audições regimentais (se for compatível com o prazo de deliberação em relação à petição) ou em audição autónoma, aprovando um requerimento dum Grupo Parlamentar para esse efeito (n.º 1 do artigo 104.º do Regimento);
 - Discussão no Plenário, enquadrando-a nas razões de mérito (artigo 24.º, n.º 1, b))
- Publicitação na petição da falta de resposta do membro Governo (tal como se faz em relação à falta de resposta a perguntas e requerimentos de deputados ao Governo);
- Inclusão dessa informação no relatório semestral das petições e no relatório de atividades da AR.

6. Falta de audição dos peticionários ou realização da mesma sem ser na reunião da Comissão

- Realização de audição dos peticionários de todas as petições:
 - ✓ Em reunião da Comissão ou, no limite, por um Grupo de Trabalho com representação de todos os Grupos Parlamentares, no caso de ser obrigatória (petições com mais de 1.000 peticionários);
 - ✓ Por um Grupo de Trabalho ou pelo deputado relator, em reunião aberta a todos os deputados, no caso de a audição não ser obrigatória (artigo 20.º, n.º 1, conjugado com o artigo 21.º)
- Participação de, pelo menos, 1 deputado de cada Grupo Parlamentar, para além do deputado relator da petição

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

- Escuta ativa dos peticionários por parte dos deputados, pedindo esclarecimentos aos mesmos
- Transmissão pelos deputados da posição do respetivo GP e/ou pessoal, em relação à petição, sempre que possível

7. Insuficiência do relatório final da petição e dos resultados determinados

- Realização de análise da matéria da petição
- Indicação sobre se a matéria se integra na área de competência legislativa da AR, na da competência de fiscalização ou se está fora de qualquer delas
- Indicação clara da posição do deputado relator em relação à petição
- Indicação clara das posições dos vários GP
- O arquivamento tem de ser cumulativo com outra medida prevista no artigo 19.º
- No caso da remessa a outras entidades, concretização do objetivo visado e fixação de prazo para informarem sobre as medidas tomadas, fazendo a Comissão o acompanhamento do cumprimento das mesmas (artigo 19.º conjugado com o 27.º)

8. Falta de uniformização das práticas das várias Comissões

- Uniformização das práticas das várias Comissões, nomeadamente, em relação à audição de todos os peticionários, pedido às entidades competentes para tomarem posição sobre a petição, cumprimento do prazo de deliberação da Comissão e disponibilização de informação aos peticionários
- Disponibilização de manual de boas práticas em relação à tramitação das petições

9. Incumprimento do prazo de 30 dias para realização da discussão no Plenário

- Cumprimento do prazo de realização da discussão no Plenário (artigos 24.º, n.º 3)

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

10. Insuficiência da discussão no Plenário

- Atribuição de 5 minutos para a intervenção de cada GP, alargado a 6 minutos para os autores duma iniciativa que seja discutida conjuntamente (artigo 232.º, n.º 3, do RAR)
- Indicação clara e fundamentada das posições dos vários GP

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Conclusões

O trabalho apresentado na dissertação tem como objeto a análise das práticas da AR perante o exercício do direito de petição, com o propósito de responder à seguinte pergunta de partida: As práticas da AR perante o exercício do direito de petição cumprem o regime legal estabelecido e os dois dão resposta às expectativas dos cidadãos presentes na apresentação das petições?

O objetivo central é a análise das práticas nas vertentes da organização interna, processual e da resposta. Em complemento, são objetivos secundários, a análise da forma como os cidadãos que apresentaram petições avaliam a tramitação e conclusão das mesmas, a análise comparativa das práticas dos Parlamentos europeus, o levantamento dos problemas e das boas práticas e a apresentação de propostas de alteração das práticas adotadas na AR, visando melhor resposta e maior envolvimento dos cidadãos.

É reconhecida a necessidade de coexistência e complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa. Os Parlamentos têm um papel central na segunda e o exercício do direito de petição é uma forma de participação importante dos cidadãos perante as autoridades públicas, com a tramitação das petições dirigidas à AR particularmente desenvolvida na lei aplicável.

Enquadrado o direito de petição como forma de participação política dos cidadãos, a partir da análise do modelo de administração aberta e participada e das formas de envolvimento dos cidadãos na Administração em geral e especificamente na AR, particularmente a nível da disponibilização de informação, da realização de consultas e da participação dos cidadãos, faz-se uma breve caracterização do direito de petição e do seu uso pelos cidadãos.

A análise das práticas da AR perante o mesmo desenvolve-se nas vertentes da organização interna (estruturas formais, previstas no regime legal aplicável), processual (processos e regras, na vertente informal, verificando-se como é que a AR se organiza para fazer cumprir a lei e para melhorar) e da resposta (em termos de tempo e de mecanismos da mesma).

Conclui-se que o regime de exercício do direito de petição tem um grande desenvolvimento e confere várias garantias aos peticionários, nomeadamente, a

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

fixação de um prazo para pronúncia das entidades em relação à petição e de uma sanção pelo seu incumprimento, bem como prazos para apreciação pela Comissão e pelo Plenário – estes sem sanções pelo incumprimento – e ainda a indicação, a título exemplificativo, das medidas que podem resultar da apreciação da petição.

Das práticas adotadas destacam-se a facilidade e a acessibilidade para efeitos de apresentação de petições, com relevo para o sistema de apresentação *on-line*, a disponibilização da informação respeitante à tramitação das petições no *síte* da AR e a existência de uma aplicação para controlo dos prazos de tramitação. Em contrapartida, realça-se a falta de uniformidade das práticas das várias Comissões e o incumprimento de algumas regras, nomeadamente, em termos da audição dos peticionários e da não aplicação de sanções no caso da falta de resposta das entidades.

Dos resultados apurados na vertente da resposta, constata-se também a existência de diversidade nas práticas das várias Comissões. A taxa média de conclusão das petições entradas e concluídas nas Comissões, de 20/6/2011 a 14/9/2012, é de 65%. Quanto ao tempo de resposta, resulta do quadro 6, reproduzido abaixo, que a apreciação, na Comissão ou no Plenário, em média, ultrapassa o prazo legalmente estabelecido.

Órgão	Prazo legal	Tempo médio	Diferença
Comissão	60 dias	98 dias	+38 dias/63%
Plenário	30 dias	51 dias	+21 dias/70%

Não obstante sejam ultrapassados os prazos legais, verifica-se que os tempos médios têm vindo a reduzir-se, sendo que Tibúrcio (2008), indicava um tempo médio de 615 e 124 dias, respetivamente, na Comissão e no Plenário.

Verifica-se do quadro 28 que das 95 petições admitidas e concluídas, houve pedido de pronúncia das entidades em 58% (quando deveria haver, tendencialmente, em todas as petições) e foi feita a audição dos peticionários em 56% (a audição só é obrigatória para petições com mais de 1000 subscritores). Em contrapartida, veja-se abaixo que estas diligências são consideradas importantes por uma grande maioria dos peticionários.

Por outro lado, houve audição de outra entidade apenas numa petição e não se realizou nenhuma diligência conciliadora.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Em cerca de metade das petições, o relatório não tem a análise substancial do pedido e a posição do relator em relação à mesma e nunca são indicadas no mesmo as posições dos GP. As medidas determinadas no relatório final são, maioritariamente, o conhecimento aos GP e ao membro do Governo (para desencadear as diligências pertinentes) e o arquivamento. O controlo de resultado das medidas tomadas, poder introduzido em 2007, tem sido esporádico e os resultados obtidos reduzidos, dado que na maioria dos casos não se obtém resposta das entidades ou esta é inconclusiva.

A apreciação no Plenário tem um tempo exíguo e muitas vezes o debate é partidário e pouco esclarecedor. Em 13,7% das 95 petições admitidas e concluídas houve apresentação de iniciativas subsequentes, num total de 13 Projetos de Lei e 22 Projetos de Recomendação.

Quadro 28 - Mecanismos de resposta utilizados na apreciação das petições

Mecanismos	%	
Pedido de pronúncia das entidades competentes	58%	
Audição dos peticionários	56%	
Audição de outras entidades	1%	
Diligência conciliadora	0%	
Relatório final com análise substancial do pedido/posição do relator	53%	
Medidas determinadas no relatório final	Remessa entidade competente	3%
	Conhecimento GP	45%
	Conhecimento Ministro	36%
	Conhecimento outra autoridade competente	6%
	Remessa Procuradoria Geral República	1%
Iniciativas legislativas subsequentes	13,7%	

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Os resultados indicados no que respeita aos mecanismos de resposta, estão em linha com a avaliação dos peticionários no que respeita à não resposta daqueles em relação aos objetivos e expectativas presentes na apresentação das petições.

Da avaliação global dos 68 peticionários que responderam ao inquérito, conclui-se que 40% não estão satisfeitos, contra 53% que estão satisfeitos (18% razoavelmente satisfeitos e 35% satisfeitos ou muito satisfeitos).

Por outro lado, a grande maioria não contesta o regime legal estabelecido, em termos de tempo e efeitos da apreciação da petição, considerando-o adequado, enquanto em relação às práticas adotadas quanto aos mesmos, aumentam bastante as percentagens dos que as consideram desadequadas.

A audição dos peticionários e o pedido de pronúncia é considerado importante por 85% dos respondentes e 68% entende que os resultados da petição não deram resposta aos objetivos subjacentes à apresentação da mesma.

Por outro lado, apresentam inúmeras críticas e sugestões.

Quadro 29 – Resumo da avaliação dos peticionários

	Avaliação	%
Prazo legal apreciação	Adequado	66%
	Não adequado	31%
Tempo efetivo apreciação	Adequado	59%
	Não adequado	38%
Audição peticionários	Importante	85%
	Não importante	7%
	Clara e relevante	56%
	Não clara/relevante	25%
Pronúncia entidades	Importante	85%
	Não importante	6%
Efeitos legais apreciação	Concorda	68%
	Não concorda	22%
Resposta objetivos petição	Sim	21%
	Não	68%

No que respeita ao inquérito aos Parlamentos europeus, das 28 Câmaras analisadas, verifica-se que o regime e as práticas adotadas na tramitação das petições têm semelhanças com o português, realçando-se, no entanto, algumas especificidades no

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

caso da falta de resposta do membro do Governo, de incumprimento do prazo de apreciação da petição e nas diligências desenvolvidas.

Por outro lado, conclui-se que metade das Câmaras não faz audição dos peticionários, enquanto 75% pede às entidades competentes para se pronunciarem sobre a petição e destas 50% tem prazo fixado para a resposta, embora na maioria dos casos não se prevejam sanções para as situações de incumprimento do mesmo.

Verifica-se ainda que não está estabelecido prazo de apreciação das petições na Comissão em 57% das Câmaras, bem como de apreciação no Plenário em 50%.

A apreciação na Comissão termina em 46% das Câmaras com a remessa a outras entidades e em 39% com o envio aos Grupos Parlamentares.

Quadro 30 – Resumo das práticas dos Paramentos europeus

		Respostas	%
Audição peticionários		Sim	46%
		Não	50%
Pedido de pronúncia das entidades competentes		Sim	75%
		Não	25%
Prazo de resposta das entidades		Sim	50%
		Não	29%
Sanções por incumprimento do prazo de resposta		Sim*	29%
		Não	71%
Prazo de apreciação das petições	Comissão parlamentar	Sem prazo	57%
		Com prazo	39%
	Plenário	Sem prazo	50%
		Com prazo	18%
Deliberação final da Comissão		Remessa Grupos Parlamentares	39%
		Remessa outras entidades	46%
		Arquivamento	64%

*Mas raramente efetivadas.

Da análise feita, conclui-se que o regime legal português tem mais garantias nalguns casos, nomeadamente, em termos de audição dos peticionários, fixação de prazo para resposta das entidades a quem se pede pronúncia sobre a petição, estabelecimento de uma sanção pelo seu incumprimento e fixação de prazo para apreciação das petições. No entanto, nas práticas adotadas verifica-se o incumprimento do regime estabelecido.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Assim, tendo presentes as várias análises e a pergunta de partida deste estudo, conclui-se que, não obstante o regime jurídico das petições seja muito desenvolvido e confira variadas garantias aos peticionários, as práticas da AR perante o exercício do direito de petição não cumprem integralmente o regime legal estabelecido.

São ilustrativos disso, o tempo médio excessivo de apreciação pela Comissão e de discussão no Plenário, o facto de não se acionar o processo-crime no caso da falta de resposta à Comissão por parte das entidades questionadas, a realização da audição obrigatória dos peticionários por um deputado relator e não pela Comissão ou delegação desta e a não disponibilização de informação semestral sobre as petições entradas e as medidas tomadas em relação às mesmas.

Por outro lado, a grande maioria dos peticionários que responderam ao questionário não contesta o regime legal estabelecido, pelo que se entende que o mesmo dá resposta às suas expetativas.

Em contrapartida, da análise das práticas adotadas na apreciação das petições resultam várias limitações referidas acima e acresce que uma parte significativa dos peticionários discorda das mesmas, mormente em termos de mecanismos de resposta (audição dos peticionários, pedido de pronúncia das entidades competentes, análise da matéria da petição, não conhecimento da posição do relator e dos GP, apresentação de iniciativas subsequentes e falta de controlo das medidas tomadas), entendendo que não respondem aos objetivos da petição.

Assim, conclui-se que nesses casos as práticas não dão resposta às expetativas dos cidadãos presentes na apresentação das petições.

Nesta sequência, foi feita a indicação dos problemas detetados e equacionadas propostas de medidas a implementar, com alteração das práticas da AR, na linha do maior envolvimento dos cidadãos, mantendo a lei existente e desenvolvendo as suas potencialidades.

Realçam-se os problemas seguintes:

1. Falta de uniformização das práticas das várias Comissões;
2. Insuficiência da informação, quer a prestada aos peticionários, quer a disponibilizada aos cidadãos em geral;
3. Incumprimento dos prazos de apreciação da petição pela Comissão e de discussão da mesma no Plenário;

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

4. Ausência de pedidos de informação às entidades competente ou falta de resposta das mesmas;
5. Falta de audição dos peticionários ou realização da mesma sem ser na reunião da Comissão;
6. Insuficiência do relatório final da apreciação da petição na Comissão e dos resultados determinados no mesmo;
7. Insuficiência da discussão no Plenário.

Em primeiro lugar e dado que na apreciação das petições está em causa uma resposta da AR, independentemente da Comissão em causa, entende-se que é fundamental que as práticas sejam o mais uniformizadas possível, para não se registarem tratamentos diferenciados dos cidadãos.

A informação disponibilizada aos peticionários e aos cidadãos deve ser melhorada, na linha da prestação de contas e da transparência da atuação do Parlamento.

O regime legal previsto deve ser cumprido e no caso de se verificar que não é ajustado, deverá proceder-se à sua alteração. Entretanto e desenvolvendo o regime existente, poderão alterar-se algumas práticas, no sentido de se melhorar a resposta aos cidadãos.

Por outro lado, entende-se que devem ser mais clarificadas as possibilidades e as limitações de resposta da AR, para se “balizarem” as expetativas dos cidadãos em relação ao exercício do direito de petição.

Refira-se ainda que a investigação registou limitações no apuramento das iniciativas subsequentes, decorrentes da forma de registo das mesmas.

Por último, considerando-se que, para além do tempo de resposta (que se apresenta de resolução mais fácil), as insuficiências dos mecanismos de resposta são, em última análise, o elemento mais crítico da tramitação das petições, reconhece-se a importância de se dar continuidade à investigação feita, indicando-se como pistas de desenvolvimento futuro, o acompanhamento da evolução naquelas duas dimensões, incluindo a apresentação de iniciativas subsequentes às petições.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Referências bibliográficas

- AMARAL, João e MONTE CID, Nélia (2012), [*Consulta Pública no Processo Legislativo Parlamentar*](#)
- BOVAIRD, Tony e Elke Löffler (2003), *Public Management and Governance*, London, Routledge.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CANOTILHO, J. J. Gomes (2012), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Reimpressão da 7.^a Edição, Almedina.
- CARAPETO, Carlos e FONSECA, Fátima (2005), *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- DUARTE, Maria Luísa (2008), *O Direito de Petição: Cidadania, Participação e Decisão*, Coimbra, Coimbra Editora.
- FERRAZ, David, ALEXANDRE, Helena (2008), *Que espaço para uma cidadania ativa e participativa no contexto das reformas da Administração Pública em Portugal?*, Lisboa, 6.º Congresso Nacional da Administração Pública.
- FREIRE, André, ARAÚJO, António, LESTON-BANDEIRA, Cristina, LOBO, Marina Costa e MAGALHÃES, Pedro (2002), *O Parlamento português, uma reforma necessária*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- INNERARITY, Daniel (2006), *O novo espaço público: Portugal*, Editora Teorema.
- MEIRINHO MARTINS, Manuel (2004), *Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- MEIRINHO MARTINS, Manuel e Jorge de Sá (2005), *O exercício do direito de queixa como forma de participação política*, Lisboa, Provedoria de Justiça.
- MEIRINHO MARTINS, Manuel (2010), *Cidadania e Participação Política*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (2005), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

- MIRANDA, Jorge, (2008), *Notas sobre o direito de petição*, in *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, Volume I, Almedina p. 465.
- MONTARGIL, Filipe (2006), *O governo eletrónico: entre a interatividade técnica e o retorno para o cidadão*, in MEIRINHO MARTINS, Manuel, *Comunicação e Marketing Político*, ISCSP, UTL, Lisboa.
- MONTE CID, Nélia (2012), FERNANDES, Teresa, GODINHO, Maria João e SILVA, João Pereira, *Exercício do Direito de Petição: Anotações práticas*, em http://www.Parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Exercicio_Direito_Peticao.pdf
- MOREIRA, Vital (2013), “*Nova gestão pública e direito administrativo*”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 142, N.º 3978, Coimbra Editora.
- O DIREITO DE PETIÇÃO - Colóquio Parlamentar, Lisboa, AR, 1995.
- RIBEIRO, Cláudia, (2008), *O direito de petição na AR*, in *O Parlamento na Prática*, Lisboa, AR, p. 238.
- TIBÚRCIO, Tiago (2010), *O Direito de Petição perante a AR*, Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora. Com base na tese de mestrado (2008) apresentada no ISCTE-IUL, Lisboa, consultada em <http://repositorio.iscte.pt/handle/10071/663>, em 30 de Janeiro de 2012.
- TIBÚRCIO, Tiago (2010), *Direito de petição perante o Parlamento – contributo para uma caracterização do seu exercício*, in *Perspectivas 05, Portuguese Journal of Political Science and International Relations, Cidadãos, Parlamentos e Representação Política*.
- VIEGAS, José Manuel Leite, BELCHIOR, Ana Maria, SEICEIRA, Filipa (2010), *Mudanças e continuidades no modelo de participação em Portugal. Análise Comparada Europeia*, in *Perspectivas 05, Portuguese Journal of Political Science and International Relations, Cidadãos, Parlamentos e Representação Política*.

Sítios consultados

- AR (2007), [Documentos genéricos referentes ao processo parlamentar de reforma da AR](#) e Documento “[Reformar e Modernizar a AR para servir melhor as cidadãs, os](#)

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

[cidadãos e a democracia](#)", do Deputado António José Seguro, de 28 de março de 2007.

AR (2011 a 2013), [Relatórios/Estatísticas da Atividade Parlamentar](#).

COMISSÃO EUROPEIA (2010), Comunicação: "Plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha: tirar partido das TIC para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora" (COM/743/2010, de 15.12.2010)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:PT:PDF>

SEC(2010) 1539 final – Documento de trabalho que acompanha a COM/743/2010

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010SC1539:EN:NOT>

OCDE (2001), [Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making](#); [Cidadãos como parceiros](#).

OCDE (2009), [Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services](#).

TORRES, Alcídio (2010), *Poder local: como potenciar a participação dos cidadãos na vida do município de Montijo*, Lisboa: ISCTE. Tese de mestrado. Consultada em <http://repositorio.iscte.pt/handle/10071/1886?mode=full>, em 30 de Janeiro de 2012.

Ulrich Riehm, Knud Böhle, Ralf Lindner (June 2011, TAB-Report n.º 146), [Electronic Petitioning and Modernisation of Petitioning Systems in Europe](#). Disponível em: http://www.tab-beim-bundestag.de/en/pdf/publications/reports/AB146_Summary.pdf

United Nations (2008), [World Public Sector Report 2008: People Matter: Civic Engagement in Public Governance](#), Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations.

As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição

Referências na imprensa

EXPRESSO, 16 de novembro de 2013, [“Cidadãos já decidiram 40 milhões de euros em projetos das autarquias”](http://expresso.sapo.pt/cidadaos-ja-decidiram-40-milhoes-de-euros-em-projetos-das-autarquias), escrito por Micael Pereira. Jornal *on-line* disponível em:

<http://expresso.sapo.pt/cidadaos-ja-decidiram-40-milhoes-de-euros-em-projetos-das-autarquias=f841284>

Enquadramento legal

[Constituição da República Portuguesa](#)

[Competências das Comissões Parlamentares permanentes - XII Legislatura](#)

[Deliberação n.º 1-PL/2011 – Elenco e composição das Comissões Parlamentares Permanentes](#)

[Lei n.º 43/90, de 10 de agosto - Exercício do Direito de Petição](#)

[Lei n.º 17/2003, de 4 de junho - Iniciativa Legislativa de Cidadãos](#)

[Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto](#)